

ON COURSE:
NATIONAL SECURITY FOR THE 1990s

The Government's Response
to the Report of the House of Commons
Special Committee
on
the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act
and the Security Offences Act

February 1991



Solicitor General
Canada

Soliciteur général
Canada

Canada

Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. JS42-47/1991
ISBN 0-662-58112-1

ON COURSE:
NATIONAL SECURITY FOR THE 1990s

TABLE OF CONTENTS

	Foreword	
I	National Security for the 1990s	1
II	The Solicitor General and Ministerial Responsibility	7
III	The Deputy Solicitor General and the Inspector General	17
IV	The Director and CSIS	27
V	CSIS Mandate	35
VI	The National Security Mandate of the RCMP	45
VII	Foreign Intelligence	51
VIII	Investigating Threats	59
IX	External Review and Complaints	67
X	Parliament and the Public	77

FOREWORD

In 1984, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) Act and the Security Offences Act established a new legislative framework to govern Canada's national security system. The legislation stipulated that a parliamentary review of the new arrangements would be undertaken five years after their coming into force. In June 1989, that review was assigned to a Special Committee of the House of Commons, under the chairmanship of Mr. Blaine Thacker, M.P., and the Committee issued its report In Flux but not in Crisis on September 24, 1990. Under the rules of Parliament, the Government is required to respond to committee reports within 150 days. On Course constitutes the Government's response.

The Special Committee was presented with a challenging task. It was given a year to conduct "a comprehensive review of the provisions and operation" of complex legislation which had created a number of new institutions. Moreover, it was required to form judgments on difficult and sensitive issues without direct access to all the documents it felt it needed.

Successive governments have consistently recognized an obligation to adhere to certain principles with respect to the disclosure of information. These have included the right of individuals to privacy, the confidentiality of officials' advice to Ministers, and the protection of national security. Notwithstanding this obligation, the Government conveyed an unprecedented amount of security-related information to the Special Committee through both public and in camera testimony by government officials, and through extensive written responses to questions. On Course underscores the Government's commitment to openness by providing still more information on the national security system.

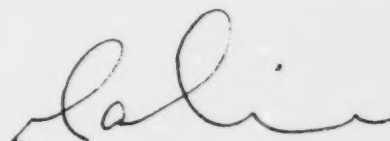
The Special Committee produced a report of considerable depth and sophistication. I am pleased to note that it concluded a separate civilian security service is in the best interests of Canadians, that it believes our new national security system to be essentially sound, and that it found no violations of the rights and freedoms of Canadians. The Committee, however, also identified a number of issues that deserve attention, and it offered some useful recommendations for addressing these. I take this opportunity to thank the Special Committee for its report.

On Course sets out, for the first time in a comprehensive manner, how the 1984 legislation has been implemented and how the national security system now functions. It also addresses the major issues raised by the Special Committee, and responds directly or indirectly to most of the recommendations made by the Special Committee. Its purpose is to explain how the control, accountability, and review arrangements work in practice, and thereby to assure Parliament and the public that a high degree of confidence in these arrangements is warranted.

There may be reasons to open the two Acts for amendment in the future, given evolving jurisprudence and the continuing development of the new system. But the Government does not believe legislative changes are required at present. In many cases where the Special Committee has recommended amendments to deal with issues, the Government believes further policy development would address the concerns raised. In other cases, further review of the functioning of the national security system is required before definitive judgments can be made. The Government does not favour altering the intricate system of checks and balances established by the Acts. So far, these have served Canadians well in ensuring effective national security with due regard for the fundamental rights of individuals. But confidence in the system can be improved by providing Parliament with more information on security issues.

A major theme of the report of the Special Committee was that there must be a continuing process of building confidence with Parliament and the public in the security sector. The Government agrees fully and is committed to working with the Standing Committee to achieve this end. The ways in which the Government intends to pursue this objective are outlined in Chapter X, entitled "Parliament and the Public".

In the years to come, the Government will be examining how the system put in place in 1984, with its careful balance of powers and controls, might be further developed in the direction Parliament intended. We are "on course", and the Government will arrange for another Parliamentary review of our progress in 1998.



Pierre H. Cadieux
Solicitor General of Canada



CHAPTER I: NATIONAL SECURITY FOR THE 1990s

Every nation, even one as privileged by geography and history as Canada, needs a system to protect its national security.

Canadians have not often thought of their country as exposed or vulnerable. Vast oceans, and the presence of a friendly military power next door, have provided Canadians with a large measure of immunity from the troubles which have afflicted other parts of the globe. Moreover, Canada is a relatively prosperous society with a tradition of promoting and protecting democratic rights and freedoms, and seeking peaceful resolution of conflicts.

But Canada's security has been more than just an outcome of geography and history. Collective security arrangements through NATO and NORAD, and an active diplomacy, have played important roles. So too have those agencies of government charged with internal security. Since the end of the World War II, Canada has been the target of a large number of foreign intelligence services, and more than 100 individuals from a dozen countries have been expelled for security-related activities since the early 1950s. During the same period, the incidence of terrorism involving Canada and Canadians has been on the rise, and a silent war has been waged against it.

The World of the 1990s

As Canadians look to the future, there is cause for hope but not complacency. The transformations underway provide reason to hope for reduced threats to national security. But uncertainty and volatility are characteristic of periods of international transition.

- Terrorism rooted in longstanding disputes, such as those to be found in the Gulf, in other parts of the Middle East, on the Indian sub-continent, and in Northern Ireland, will still be for export including to North America.

- Throughout the world, rising expectations, political vendettas, longstanding territorial disputes, and the acquisition of advanced weapons systems by despotic regimes offer little assurance that universal peace will prevail.
- International competition for scarce resources and advanced technology, including weapons development, will continue to lead some states to try to acquire what they want through espionage.
- In the Soviet Union, revolutionary change has yet to run its course. The USSR has few democratic traditions to fall back on, the country is in desperate economic straits, and reforms have unleashed discontent which could reverse the course of perestroika. Meanwhile, the USSR remains one of the world's foremost military powers and maintains a vast foreign intelligence service.
- In Eastern Europe, democratization has given expression to old antagonisms and national aspirations, generating the potential for instability of a kind not seen since the 1930s.

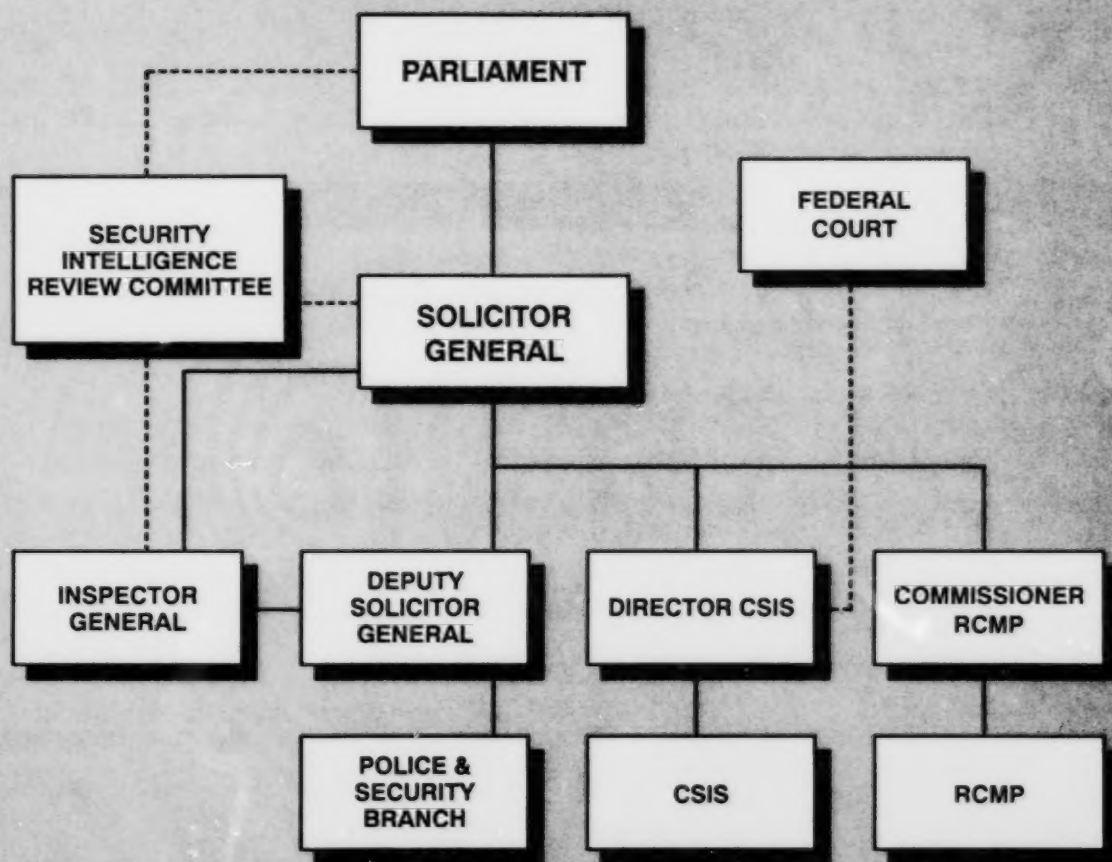
Meanwhile, domestic politically motivated violence is not unknown in Canada. In the past, hate groups and extremists of various persuasions have adopted violent means to vent their anger against minorities and government institutions. The events of the summer of 1990 suggest some groups are also prepared to use violence to achieve their political ends.

With the future an uncertain one, Canadians will continue to require a security system able to combat terrorism, defeat espionage activities, and preserve and protect their democratic way of life.

Canada's National Security System

In Canada, many departments and agencies have responsibilities for national security. Foremost among these is the Department of the Solicitor General and its agencies. Other departments of Government also have important responsibilities for national security not dealt with in this report. These include the Privy Council Office, and the Departments of External Affairs, National Defence, Transport and Employment and Immigration.

MAJOR COMPONENTS OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM



The national security system established by the CSIS Act and the Security Offences Act of 1984 sought to reflect the values and aspirations of Canadian society. Embodied in the legislation was a set of interlocking principles to shape and guide the operation of the system. Each principle can be associated with one of its major participants.

- A Minister of the Crown, the Solicitor General, is responsible for the effective operation of the national security system.
- The Deputy Solicitor General provides informed and impartial advice and assistance to the Minister.
- The Inspector General conducts independent internal reviews for the Minister.
- The Director of the Canadian Security Intelligence Service is responsible for the control and management of the Service.
- CSIS has a precise mandate which is defined in legislation.
- The RCMP is responsible for security enforcement and protective security.
- The Service's use of certain intrusive techniques is subject to a requirement for prior judicial authorization.
- The Security Intelligence Review Committee (SIRC) conducts independent external reviews for the Minister and for Parliament.
- Parliament is to conduct a comprehensive review of the provisions and operation of the two Acts after five years.

Security Intelligence and Law Enforcement

Canada's national security model is unique, though elements of it can be found in other democratic societies. Its design stemmed from dissatisfaction in the 1970s with the operations of the RCMP Security Service. In the early 1980s, the decision was taken to separate the security intelligence function from the RCMP and replace the RCMP Security Service with a civilian security intelligence agency. The new Canadian Security Intelligence Service (CSIS) would concentrate on collecting,

analyzing and reporting on security information and intelligence; the RCMP would concentrate on security enforcement and protective security.

The purpose of security intelligence is to provide timely advice on threats, so that action can be taken to deal with them before they harm national security - such as the murder of a visiting foreign leader, the bombing of an embassy, the hijacking of an airliner, the recruitment of a government official to supply classified documents, or the inappropriate influencing of the political process. To perform this function effectively, a security intelligence agency needs to be engaged early, in order to detect and monitor activity which could reasonably be suspected to constitute a threat to the security of Canada.

Separating the function of collecting intelligence on threats to security from the function of enforcing the law recognized the distinctive character of each function, and the distinctive controls appropriate to each. Effective security intelligence requires a security intelligence agency to work closely with the government, in order to receive direction and report findings. The enforcement of laws, on the other hand, requires a police agency to be independent from government interference in specific investigations. The two must work together, however, if the security system is to function effectively.

Balancing Security and Freedom

In adopting the new framework in 1984, Parliamentarians were conscious of the need both to protect Canadians from threats to their security and to preserve their fundamental freedoms. Accordingly, the legislation incorporated a clear mandate and strict controls on the activities of the new Service. The inclusion of Ministerial oversight and sophisticated review mechanisms ensured that the Service would be effective and that the rights of individuals would be respected. Balance was a distinguishing feature of the legislation.

- The need to protect national security was balanced by respect for individual rights and freedoms.
- The need to provide the Service with sufficient powers to produce effective security intelligence was balanced by statutory controls and policy direction.
- The need for CSIS to employ certain intrusive techniques was balanced by the requirement for prior authorization by a Minister of the Crown and the Federal Court.

- The need for secrecy was balanced by Ministerial accountability and informed independent review.

On Course

The new system has now been in place for over six years, long enough to determine whether it is essentially workable. What follows is a detailed presentation on how the system has been working - the most detailed presentation ever made public by the Government. It draws on the Government's own experience with the system, reports over several years by the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee, the report of the Osbaldeston Independent Advisory Team, and most recently the analysis and insights of the Special Committee. The conclusion reached is that the system is sound, has served the nation well and should be preserved. Though some refinements can be contemplated and policy development continues, the framework created by the Acts has proven to be both durable and flexible in times of change.

CHAPTER II: THE SOLICITOR GENERAL AND MINISTERIAL RESPONSIBILITY

A Minister of the Crown, the Solicitor General, is responsible for the effective operation of the national security system.

The Solicitor General is responsible for the effective operation of the national security system established by the CSIS Act and Security Offences Act, and for certain aspects of Canada's criminal justice system. Five major corporate entities, each managed by an official of deputy rank, comprise the main agencies of the Ministry of the Solicitor General. Four of these have direct operational responsibilities:

- the Canadian Security Intelligence Service;
- the Royal Canadian Mounted Police;
- the Correctional Service of Canada; and
- the National Parole Board.

A fifth entity, the Ministry Secretariat, headed by the Deputy Solicitor General, provides advice and assistance to the Solicitor General in discharging the full range of his or her responsibilities.

The most important of the Minister's responsibilities are:

- providing direction to the agencies of the Ministry;
- exercising national leadership in security, policing, law enforcement, corrections and conditional release; and
- answering in Parliament.

The National Security System

The three elements of the national security system for which the Solicitor General is responsible are: security intelligence, security enforcement, and protective security. The first reflects the mandate of CSIS, the latter two the security mandate of the RCMP. As a consequence of the Minister's security responsibilities, the Solicitor General is also the lead Minister for counter-terrorism arrangements in Canada.

Since the passage of the CSIS Act and the Security Offences Act in 1984, the national security system put in place by that legislation has evolved to the point of maturity. CSIS has emerged as a responsible security intelligence agency, on a professional par with those of other Western democracies. Similarly, the RCMP has maintained its customary high standards in discharging its responsibilities for national security. The review mechanisms created by the Acts have developed and refined their ability to investigate and report.

Ministerial Control and Accountability

The principles of Ministerial control and accountability are central to Canadian parliamentary democracy. The CSIS Act ensured that the Minister would have full knowledge and power of direction over the policies, operations and management of CSIS. Subsection 6(1) of the CSIS Act is unequivocal in its message that the Minister provides direction to the Director of the Service. The CSIS Act also supplied the Minister with the means to control and guide the Service. The Minister's responsibility for the RCMP is set out in the RCMP Act, with the Security Offences Act confirming the security responsibilities of the RCMP.

Ministerial control is to be distinguished from Ministerial accountability. Though they are sometimes used interchangeably, the terms have distinct meanings. The Special Committee noted the importance of this distinction in the security intelligence context.

Control refers to the Minister's power of approval, the Minister's ability to set policy and give direction, and the means at the Minister's disposal to ensure decisions are implemented. Accountability refers to the Minister's obligation to answer before Parliament, and the duty of officials to answer to the Minister.

A principal means by which the Minister exercises control over CSIS is through the power of approval. By the normal rules of government, a Minister must be consulted on all important matters related to the Minister's portfolio. In addition, the CSIS Act and

Ministerial directions issued to the Service require the Minister personally to approve a wide variety of operational activities, particularly sensitive operations. The CSIS Act stipulates that the Minister must personally approve:

- all applications for judicial warrants;
- all CSIS arrangements with other federal agencies and departments, provincial authorities, and foreign governments; and
- the Service's assistance in the collection of foreign intelligence in Canada.

Ministerial Direction

The Minister also exercises control over the Service through statutory power to establish the policy guidelines for the Service. This is achieved through the issuance of Ministerial directions.

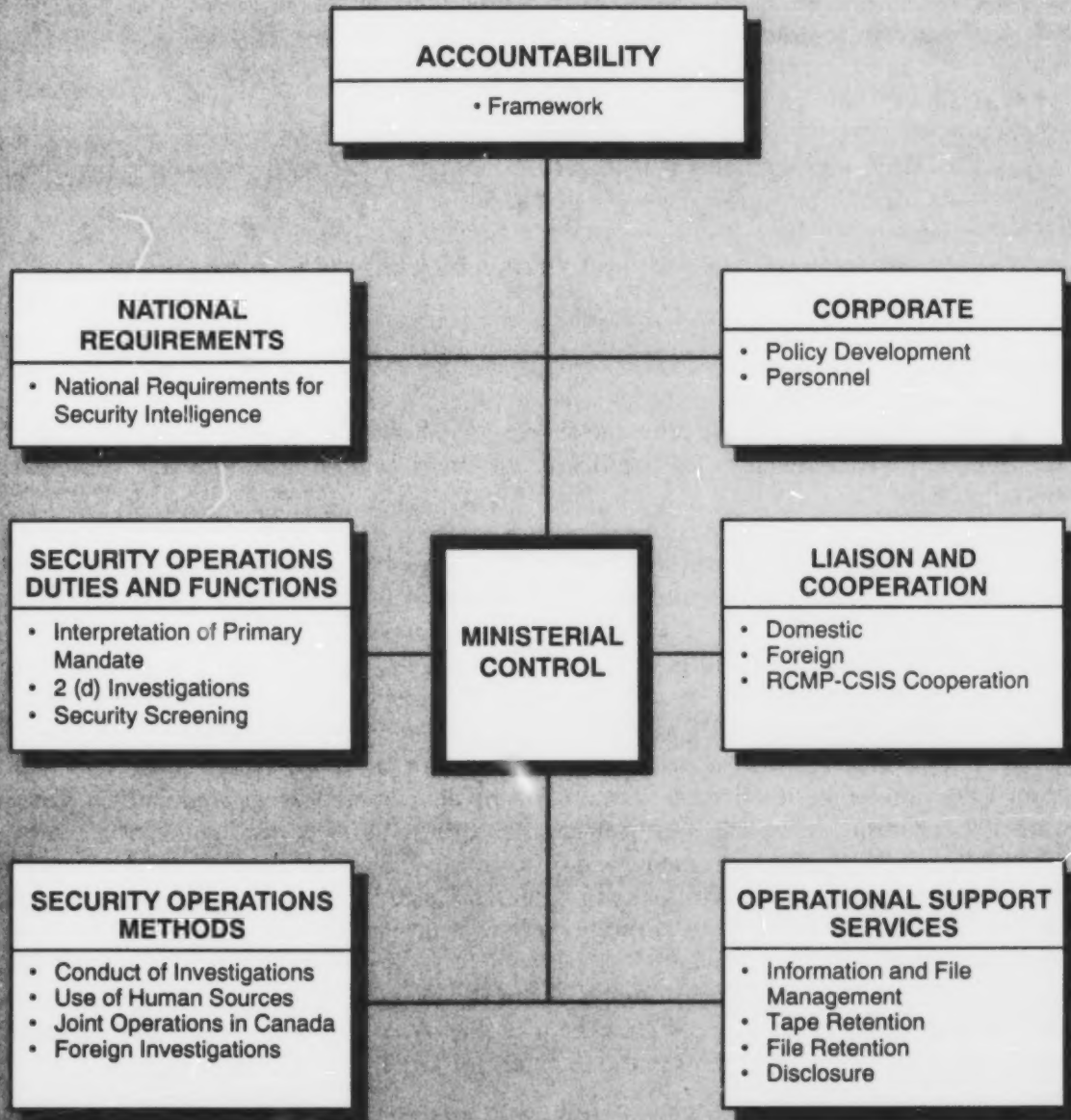
An act of Parliament can construct a legislative framework, but legislation alone cannot provide detailed guidance covering every aspect of operational activity. For this, there needs to be a policy framework to assist interpretation and implementation. Legislation governing the creation of a security intelligence agency has a special need for such a policy framework, if there is to be public confidence in how the agency operates.

Policy frameworks in support of legislation are normally achieved in two ways: through the promulgation of regulations and/or the development of operational guidelines. Neither mechanism, however, is entirely satisfactory in the security intelligence context. Regulations are public instruments and obviously unsuited for conveying detailed instructions on how secret operations are to be conducted. Internal agency rules, on the other hand, would not provide a sufficient level of confidence.

A third device was therefore embodied in the legislation, in the form of Ministerial direction issued pursuant to subsection 6(2) of the Act. Ministerial direction helps to ensure that the Solicitor General is the linchpin in the legal and policy framework.

In practice, the Minister issues all instructions of consequence in written form regardless of subject. Through the experience of working with the CSIS Act, the Government now defines direction pursuant to subsection 6(2) as "written instructions of a continuing nature, issued at the prerogative of the Minister, that relate to policies, standards or procedures".

STRATEGIC FRAMEWORK FOR MINISTERIAL DIRECTION



Strategic Framework for Ministerial Direction

Over the last six and a half years, a set of Ministerial directions has been developed setting out the Solicitor General's governing principles for the Service and its activities.

The directions may be grouped into seven major categories relating to:

- arrangements to assist the Director's accountability to the Minister.
- the Government's annual priorities for intelligence on threats to Canada's security, known as the "national requirements";
- guidance on the Service's statutory duties and functions;
- guidance on investigative methods and techniques;
- instructions dealing with the Service's corporate management practices;
- standards for negotiating cooperative arrangements with domestic and foreign organizations; and
- policy on file management issues, particularly the Service's retention of files inherited from the RCMP Security Service.

Key direction within each category is outlined in the sections below.

There are currently some 50 Ministerial directions in effect. These are being consolidated into fewer directions having a strategic, as distinct from case-originated, focus. New directions are also being developed to complete the framework. Directions are converted by the Service into operational procedures for use directly by CSIS staff. This logical progression from statute to Ministerial direction to operational procedure provides a managed and auditable means of ensuring that the Service is fulfilling its duties and functions in an appropriate manner.

Accountability

A general direction exists to ensure the Director's accountability to the Minister. It describes the roles and responsibilities of the Solicitor General, the Deputy Solicitor

General and the Director, and outlines formal reporting requirements, such as the Director's obligation to prepare an Annual Report. The Minister has also established guidelines for the scope and content of the Director's Annual Report.

National Requirements for Security Intelligence

In light of the constantly changing security environment, the Government must regularly provide the Service with guidance on its requirements for security intelligence. Accordingly, a national threat assessment is prepared annually, identifying emerging issues and trends, on the basis of which national security requirements are determined for the year ahead. Currently, five areas of particular national interest have been identified as priorities for CSIS.

- **Public Safety:** the ability of Canadians to engage in ordinary social activity without fear of harm, including the safety of air transportation.
- **The Integrity of Canada's Democratic Process:** the functioning of those institutions, rights and freedoms fundamental to the well-being of Canada's democratic society.
- **Security of Government Assets:** the responsibility of the Government to protect those human, intellectual and physical assets which it manages in trust for the people of Canada.
- **Economic Security:** the conditions necessary to sustain a competitive international position for Canada, to provide productive employment, and to contain inflation.
- **International Peace and Security:** the ability of the international system to evolve peacefully and assure Canada's continued security.

In view of events in Europe and the Middle East, and growing international economic competition, CSIS will have a special responsibility over the next few years to assess how external events might affect national security. The increased difficulty in future of identifying threats to the security of Canada in an accurate and timely manner will demand effective and responsive security intelligence collection.

Security Operations

Direction on Service operational policy in respect of the Service's security intelligence mandate is particularly important to Ministerial control. It ensures that the Service's collection, analysis and reporting activities respond to the Government's annual national requirements for security intelligence, and provides practical guidance in interpreting important terminology of the CSIS Act. These issues are discussed further in Chapter V.

The Minister has also provided specific direction relative to the threat of "subversion". As a rule, CSIS must rely on open published information in investigating any such threat, and must seek Ministerial approval before it may use intrusive collection techniques when the severity of the threat in this area dictates their use.

Directions on security screening outline special procedures for conducting citizenship, immigration and government employment security assessments. These require that the Solicitor General be consulted on all negative recommendations regarding citizenship and immigration, and that the Director personally approve any negative recommendation concerning security assessments relative to Government employment.

Operational Methods

A general direction on the conduct of investigations serves as an "umbrella" for other more specific directions providing guidance on operational methods. It explicitly endorses the five "fundamental principles" for controlling investigations espoused by the McDonald Commission.

- The rule of law must be observed.
- The investigative means used must be proportionate to the gravity of the threat posed and the probability of its occurrence.
- The need to use various investigative techniques must be weighed against possible damage to civil liberties or to valuable social institutions.
- The more intrusive the technique, the higher the authority required to approve its use.

- Except in emergency circumstances, the least intrusive techniques of information collection must be used before more intrusive techniques.

In addition to the principles governing the conduct of investigations, a direction on the use of human sources in investigations enjoins the Service to use human sources in accordance with the following criteria.

- Human sources are to be used only when and to the extent it is reasonable and necessary to do so in meeting the Service's statutory responsibilities.
- The need to use a source must be carefully weighed against possible damage to civil liberties.
- Given the intrusiveness of this investigative technique, the use of sources must be centrally controlled.
- Sources are to carry out their tasks without engaging in illegal activities. They should conduct themselves in such a manner as not to discredit the Service or the Government of Canada.
- Sources are to be managed so as to protect both the security of the Service's operations and the personal safety of sources.
- Sources should be treated ethically and fairly in their handling and compensation.

A direction on joint operations recognizes that, in certain circumstances, Canadian security interests may demand the active presence in Canada of investigators from foreign security and intelligence organizations. The principles that are to guide the Service's activities in this field are that:

- Canadian sovereignty and law are to be fully respected and protected;
- the objective and potential product of the cooperation must be of benefit to Canada and serve Canadian national interests; and
- CSIS must exercise effective control of the cooperative activity.

A direction on foreign investigations provides guidelines governing the Service's foreign investigative activity in relation to threats to the security of Canada. It stipulates that the approval of the Solicitor General is required before CSIS may undertake

operational activity abroad. The direction applies to human source travel, foreign security intelligence investigations by CSIS officials, and Service operational assistance abroad to foreign security and intelligence organizations.

Liaison and Cooperation

A direction on domestic liaison provides guidance on the establishment of arrangements between the Service and other federal or provincial institutions. A primary example is the Ministerial direction on RCMP-CSIS cooperation. The principles governing domestic liaison ensure that arrangements are consistent with the Service's mandate, and that they are in place when there is a requirement for access to information, operational support, information exchange or organizational consultation.

Similarly, a direction on foreign liaison sets out principles to guide CSIS in the establishment and conduct of liaison with foreign security and intelligence organizations.

Operational Support Services

Direction on file management covers a wide range of issues. It is designed to ensure that CSIS retains only information and intelligence that is consistent with its legislated duties and functions. Direction exists on the handling, segregation and disposal of the files CSIS inherited from the RCMP Security Service; on the disposal of categories of files for which the National Archives has approved schedules; and on the retention of files of historical value.

Completing the Framework

The Special Committee noted that "action appears to have been taken, through written directions, to limit the scope and intensity of the security intelligence net; to define the principles and policies governing the conduct of investigations, especially the use of human sources; and to reconfirm the roles and responsibilities of the major office holders in the national security framework." Since the tabling of the Special Committee's Report, as recommended by the Committee, additional direction has been issued on the primary mandate of the Service.

The Solicitor General will issue new directions as necessary to ensure that Canada has a responsive and responsible security intelligence agency. In the meantime, there will be ongoing work to consolidate, update and complete the policy framework.

CHAPTER III: THE DEPUTY SOLICITOR GENERAL AND THE INSPECTOR GENERAL

In exercising Ministerial responsibility for the effective operation of the national security system, the Solicitor General draws on the executive support of a number of senior officials and their staffs. Each provides support of a unique and distinctive character.

- The Deputy Solicitor General provides informed and impartial advice and assistance on the entire range of national security issues.
- The Inspector General provides independent internal review of the Service's compliance with legislation, Ministerial direction, and operational policy.
- The Director of CSIS controls and manages the Service.
- The Commissioner of the RCMP controls and manages the Force.

THE ROLE OF THE DEPUTY SOLICITOR GENERAL

The Deputy Solicitor General provides informed and impartial advice and assistance to the Minister.

The Deputy Solicitor General is the deputy head of the Department of the Solicitor General. The principal function of the Deputy Solicitor General is to advise and assist the Minister in the discharge of his or her responsibilities for exercising national leadership in security, law enforcement, corrections and parole. In the security area, this includes:

- providing objective and timely advice on national security issues;

- coordinating the policies and programs of the security agencies reporting to the Solicitor General;
- initiating policies and programs in support of the Solicitor General's national leadership role;
- promoting communications with organizations and individuals publicly active in the national security policy area, and
- undertaking research on security policy issues.

The Deputy's Responsibilities with Respect to CSIS

The CSIS Act assigns a number of specific functions to the Deputy Solicitor General in assisting the Minister on national security issues. These are identified in section 7 of the Act.

One of the Deputy's most important functions is to advise the Minister on policy directions to be issued to the Service. This function is critical to the Minister's ability to provide effective leadership and to ensure the Service exercises its powers in accordance with law and policy. In practice, this means that the Deputy and his staff (the Ministry Secretariat) play a lead role in developing the written directions which the Minister issues periodically to guide the Service in particular policy sectors.

A second function assigned the Deputy under the CSIS Act is to be consulted on the "general operational policies" of the Service. In practice, this has meant that the Deputy and the Director discuss all matters affecting the Service which might require the Minister's attention or approval. It also entails frequent and extensive consultation between the Secretariat and the Service.

Thirdly, the CSIS Act specifies that the Deputy is to be consulted before the Service applies to the Federal Court for a warrant, or the renewal of a warrant, seeking authorization for the use of certain intrusive investigative powers. This vital function is further considered in Chapter VIII.

In addition, the CSIS Act stipulates that the Deputy is the individual to whom the Inspector General is responsible. The functions of the Inspector General are discussed below.

The Ministry Secretariat

The Deputy is supported by the staff of the Ministry Secretariat. One of the Secretariat's three branches, the Police and Security Branch, assists in respect of the Deputy's responsibilities for the national security system, policing, contingency planning, and coordinating the Federal Government's counter-terrorism program.

Within the Branch, the Security Policy and Operations Directorate assists in the coordination and development of sectoral and agency policy in two main areas: CSIS security intelligence operations, and RCMP security enforcement and protective security programs. The Directorate, which comprises approximately 20 people, reviews all Service requests for authority to use special investigative techniques and to undertake sensitive operations.

The Police and Security Branch also contains the National Security Coordination Centre (NSCC). The NSCC was created in response to the 1987 Report of the Special Senate Committee on Terrorism and Public Safety. It manages the national counter-terrorism plan, serves as a secretariat for the interdepartmental Security Advisory Committee, and provides operational support to the Solicitor General as lead Minister for counter-terrorism arrangements in Canada.

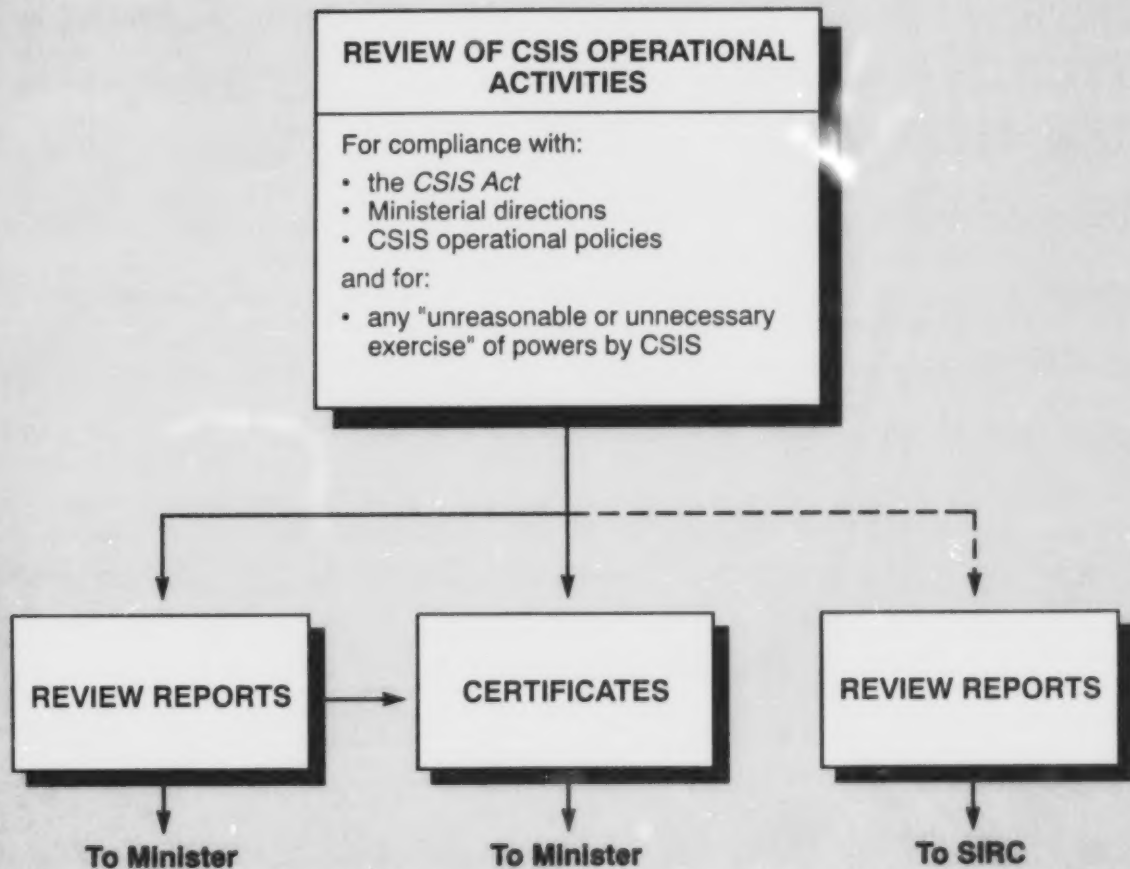
The Deputy and the Director

The Deputy Solicitor General has no line management responsibilities for CSIS or the RCMP. The Director of CSIS reports directly to the Solicitor General. So does the Commissioner of the RCMP.

This situation is not unique within the Government. There are other cases where more than one official of deputy rank reports to a Minister. But in view of the breadth, complexity and sensitivity of the portfolio, the Special Committee wondered whether the agency heads should report through the Deputy Solicitor General to the Minister. The Special Committee believed that the creation of a "senior deputy" position might improve coordination among the agencies and ease the management responsibilities of the Solicitor General.

Practice has shown that the current arrangements work well. The Deputy has a variety of means to remain informed and able to provide the advice and assistance the Minister needs. On the other hand, there might be something lost by the Deputy

THE FUNCTIONS OF THE INSPECTOR GENERAL



coming "on line". The Deputy would have to assume a large measure of responsibility for the management and operation of the agencies, and would not be as free to provide independent advice to the Minister. Ministerial control might thereby be diminished.

THE ROLE OF THE INSPECTOR GENERAL

The Inspector General conducts independent internal reviews for the Minister.

In view of the heavy burden placed on the Solicitor General to ensure CSIS exercises its powers lawfully and responsibly, the post of Inspector General was created to provide the Minister with an independent window on the operational activities of the Service. In effect, the Inspector General serves as the Minister's internal auditor for CSIS, supplementing the advice the Minister receives from the Deputy with an independent means of assurance that the Service is complying with the law, Ministerial direction, and its own policies.

The post of Inspector General is unique. It has evolved over time in response to practical experience and Ministerial expectations. Today, it is functioning to the full satisfaction of the Minister.

The Special Committee's commentary on the office of the Inspector General reflected a misunderstanding of the purpose and functions of the office, and the confidential nature of the Inspector General's work. Notwithstanding the testimony of the Solicitor General, the Deputy Solicitor General, the current Inspector General and other knowledgeable witnesses, the Special Committee relied on information and opinion which did not accurately reflect the role and operation of the office. In consequence, the Special Committee expressed concerns which are without foundation.

The Functions of the Inspector General

Under section 30 of the CSIS Act, the "Governor in Council shall appoint an officer to be known as the Inspector General, who is responsible to the Deputy Minister". The Act identifies three interlocking functions for the Inspector General:

- to review the operational activities of the Service;
- to monitor the Service's compliance with its operational policies; and
- to submit certificates to the Minister.

To ensure the Inspector General is able to exercise these functions effectively, the Act stipulates that the Inspector General is entitled to have access to "any information under the control of the Service" that relates to the performance of the functions of the office, and to receive from the Service "such information, reports and explanations" as the Inspector General deems necessary. Under section 31, no information other than Cabinet confidences may be withheld on any grounds.

The Inspector General's staff consists of approximately a dozen individuals, with considerable depth and breadth of experience in a variety of disciplines.

The Review Program

The CSIS Act assigns review and monitoring functions to the Inspector General which are continuous and, in practice, closely related. The Inspector General has combined these functions in a review program that is selective and consistent with the resources available. In addition, the Inspector General will occasionally be tasked by the Minister to undertake special reviews, and may be directed by the Security Intelligence Review Committee (SIRC) to examine a specific activity of the Service. (The functions of the SIRC are discussed in Chapter IX).

The Inspector General's review program is designed, through a series of review projects, to result in a systematic and thorough review of major aspects of the Service's operational activities. Within a 4-5 year cycle, review priorities are updated annually, taking into account progress on previously scheduled work as well as new priorities.

The review program focusses on the operational activities that are unique to CSIS as a security intelligence agency, and about which the Minister should be well informed. Accordingly, the primary focus is on program areas where the Minister needs regular, independent assurance that all is in order -- and, if it is not, information on the problems that exist. These are the areas where the Service's failure to comply with the relevant authorities would present the greatest risk of its operations compromising the individual rights and freedoms of Canadians.

Review projects in recent years have focussed on:

- CSIS targeting policies, decisions and practices;
- CSIS applications for Federal Court warrants, and how the Service has exercised the powers authorized by such warrants;
- the Service's recruitment and handling of human sources of information;
- the Service's control and use of information collected; and
- CSIS security screening programs.

In undertaking review projects, the Inspector General's investigators will examine files, conduct interviews at CSIS Headquarters and in the field, and double-check facts and findings with senior Service personnel before submitting written reports to the Minister. The Minister meets regularly with the Inspector General to discuss specific reports and the status of the review program. Reports requiring follow-up action are reviewed by the Minister, and remedial action taken as necessary.

The reviews carried out by the Inspector General assess compliance with:

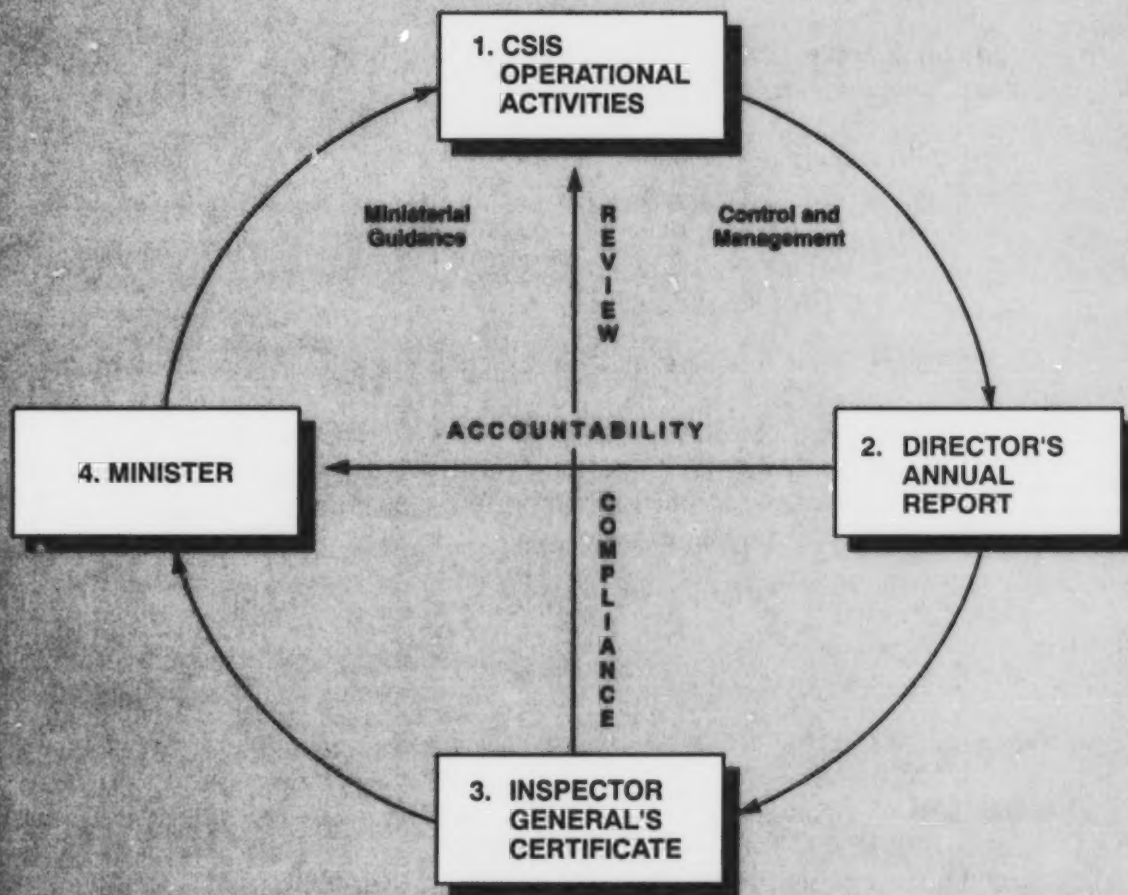
- the CSIS Act;
- Ministerial directions;
- the Service's operational policies; and
- conditions imposed by the Federal Court in authorizing warrants.

In addition, reviews assess whether operational activities by the Service involved any unreasonable or unnecessary exercise of the Service's powers.

The Certificates of the Inspector General

The CSIS Act requires the Inspector General to submit certificates to the Minister. The on-going review program assists the Inspector General to prepare each certificate on a well-informed basis.

INTERNAL REVIEW CYCLE



Under section 33 of the CSIS Act, the Director of CSIS must submit a report to the Minister at least every 12 months "with respect to the operational activities of the Service". A copy of that report is then conveyed to the Inspector General, who, in turn, is required to submit a certificate to the Minister stating the extent to which the Inspector General is "satisfied" with the report. The Minister looks to the certificate for assurance that the Director's report provides a reasonable and balanced account of the Service's operational activities over the year.

In addition, section 33 specifically requires the Inspector General to notify the Minister in the certificate "whether any act or thing done by the Service":

- was not authorized by the CSIS Act;
- contravened any directions issued by the Minister; or
- involved any unreasonable or unnecessary exercise of the Service's powers.

Once submitted to the Minister, the Director's Annual Report and the Inspector General's certificate serve as important documents in the annual accountability cycle.

The Independence of the Inspector General

Under the terms of the CSIS Act, the Inspector General reports to the Minister and is responsible to the Deputy Minister. The Inspector General may be directed by SIRC to conduct reviews, and copies of certificates along with other reports are made available to SIRC. The question has arisen, therefore, whether the Inspector General retains sufficient freedom to provide independent reports and assessments on the Service's activities.

The record indicates that the Inspector General's authority and independence are firmly grounded in law and practice.

- the Inspector General has final authority over the office's review program and priorities, notwithstanding the fact that the program is prepared with the benefit of the views of others and that additional reviews can be requested by the Minister or SIRC;
- the CSIS Act states that the Inspector General is entitled to have access to any information under the control of the Service that relates to, or which the

Inspector General deems necessary for, the performance of the duties and functions of the office. Lack of access to Cabinet confidences has not hindered the Inspector General's ability to review critical information;

- by serving the Minister directly, the Inspector General maintains a measure of distance from the Minister's policy and operational advisors in the Ministry Secretariat;
- while SIRC may direct the Inspector General to conduct specific reviews on its behalf, the Inspector General functions independently from SIRC; and
- because SIRC has right of access to all of the Inspector General's work, it is in a position to provide Parliament with external assurance that the functions of the Inspector General are being discharged independently.

As the current Inspector General has pointed out, the fact that all the parties to the review function "share a common goal of helping ensure an effective security intelligence service that respects the fundamental rights of Canadians means that reason and common sense prevail".

CHAPTER IV: THE DIRECTOR AND CSIS

The Director of CSIS is responsible for the control and management of the Service.

THE ROLE OF THE DIRECTOR

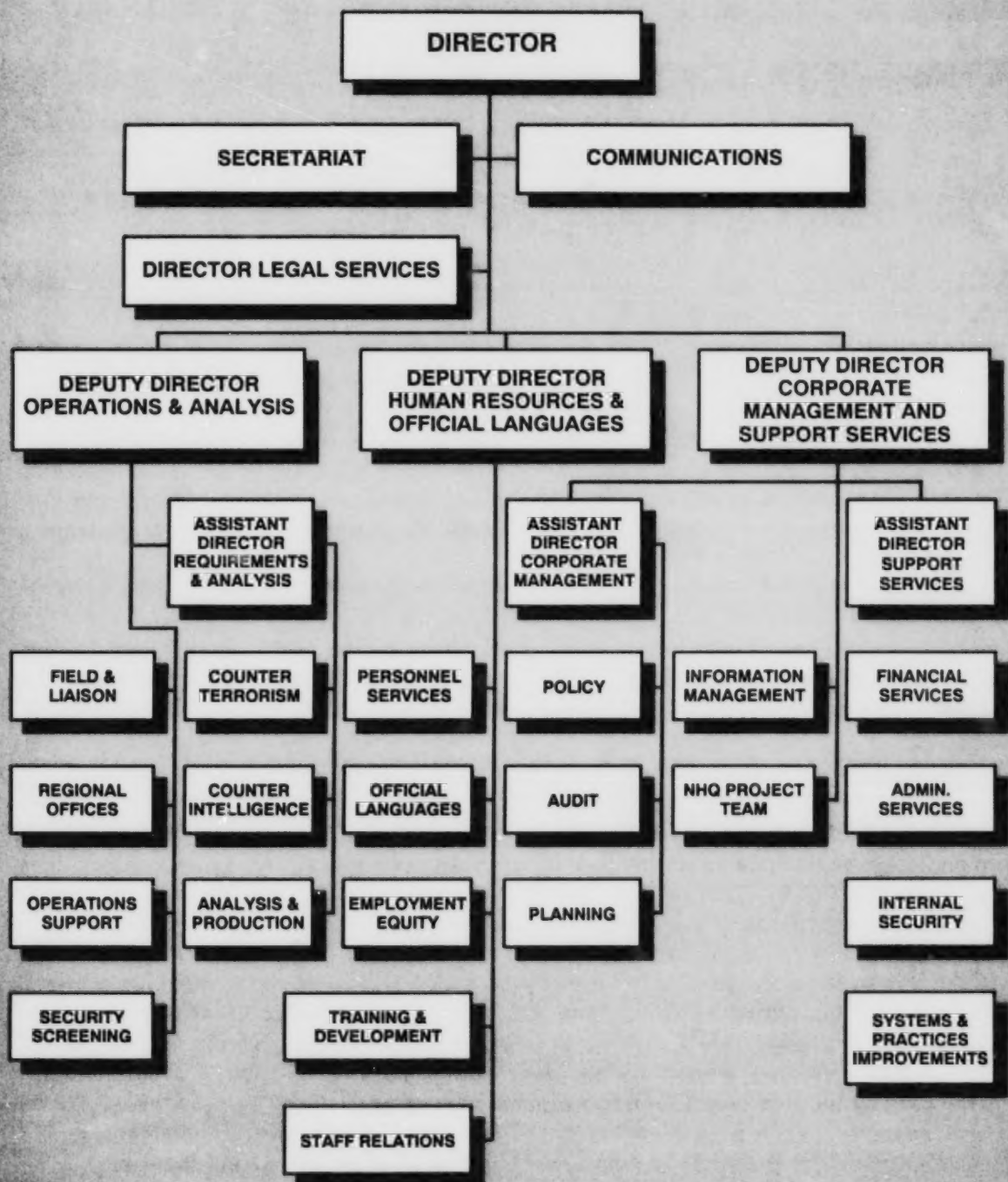
The Director's authority to manage and control the Service is found in section 6 of the CSIS Act. In addition, section 8 of the CSIS Act gives the Director exclusive authority to appoint employees and, subject to Governor in Council regulations, to exercise the powers and perform the duties and functions of the Treasury Board relating to personnel management, and of the Public Service Commission pursuant to the Public Service Employment Act.

The Director manages the Service in keeping with the CSIS Act, other legislation such as the Official Languages Act, the Canadian Multiculturalism Act, the Access to Information and Privacy Acts, and Ministerial direction.

The Director's key responsibilities include:

- providing direction to the Service in discharging its responsibilities under the CSIS Act relative to threats to the security of Canada;
- managing the Service to deliver its programs (counter intelligence, counter terrorism, security assessments);
- building the management and corporate structure and function of the Service, by providing direction and supervision to ensure the Service's discharge of its responsibilities within the law, Ministerial direction and policy, and by chairing the key senior management committees;
- managing the statutory and other external relationships of the Service;

CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE



- discharging the personnel management responsibilities granted to the Service as a separate employer;
- approving the Service's internal policy and ensuring its proper implementation;
- widening and enhancing public knowledge of the Service's role and mandate through active public and media relations;
- consulting the Deputy Solicitor General on the general operational policies of the Service and any matter with respect to which consultation is required by directions issued under section 6; and
- reporting to the Solicitor General on all matters within the Director's purview.

In discharging these responsibilities, the Director is aided by three Deputy Directors (Operations and Analysis, Human Resources and Official Languages, Corporate Management and Support Services), and two Directors General (Secretariat and Communications).

Control and Management of the Service

In recognition of the unique role played by a security intelligence agency, the Act assigns to the Director special authority and responsibility for the control, organization and management of the Service.

In 1984, CSIS faced the challenge of establishing an entirely new infrastructure to support the work of a new civilian workforce. Separation from the RCMP had entailed the loss of the basic building blocks of a personnel management system. It was necessary to establish a system whose goals and objectives would reflect the desired corporate culture of a modern security intelligence service.

In 1987, the Government recognized that CSIS had experienced serious resource problems and that it had been established without a full appreciation of the real costs of separation from the RCMP. A review of the funding requirements of the Service was thereupon undertaken by a team including representatives from the Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office and the Ministry Secretariat. The result of the review was that the resource levels of the Service were raised. They have since been augmented annually to reflect the need for Headquarters accommodation in the National Capital Region and the need to keep pace with technological advances in tradecraft.

Also in 1987, the initial hierarchical decision-making structure that tended to isolate the Director from the day-to-day operations of the Service was abandoned, in favour of one which provided for a more direct involvement on the Director's part in the internal accountability framework of the Service and its day-to-day operations. The Director augmented direct control over the Service's activities through personal chairmanship of key Service committees responsible for:

- senior management issues;
- the determination of the strategic direction of the Service;
- the approval of operational proposals and policies; and
- the review and approval of targets and warrants.

Additional organizational changes have since been undertaken to encourage the development of a corporate level perspective on program planning and priorities.

In late 1987, the Deputy Director (Human Resources and Official Languages) was named to be responsible for all matters relating to personnel, official languages, employment equity, training and development and staff relations. A Secretariat was also formed to assist the Director in managing the Service's relations with the various review bodies, the Minister and the Ministry, access to information and privacy requests, the internal committee system, the public complaints process, and to act as a gate for material destined for the Director's review.

In 1990, the position of Deputy Director, Administration and Services, was retitled Deputy Director, Corporate Management and Support Services. Reporting to this position are the Assistant Director, Corporate Management (formerly a deputy directorship) with responsibility for audit, policy and planning, and the Assistant Director, Support Services, responsible for financial and administrative services, internal security and systems and practices improvements. At the same time, the operational structure was strengthened by the creation of the position of Assistant Director Requirements, reporting directly to the Deputy Director, Operations and Analysis.

Personnel Management

The vitality, strength and morale of an organization are directly related to the integrity of its human resource policies and the degree of mutual trust and respect which exists between management and employees. In a short period of time, the

Service has built a human resource management structure that incorporates the important elements of Public Service initiatives, and visibly demonstrates that CSIS is a career-oriented employer.

Since inception, the Service has made marked progress in putting in place human resource and labour-management programs that demonstrate management's commitment to creating a quality working environment in step with the challenges of the 1990s, and in keeping with the Government's policies on employment equity, multiculturalism and official languages.

Within the constraints of a set human resource base, and in light of the need to hire specific professional skills and abilities, the Service has now established realistic strategic and numerical objectives to reflect the government's employment equity objectives.

The employment equity goals of the Service are to ensure equal access to employment and development, and to reflect the Canadian mosaic. CSIS has implemented an employment equity plan for all target groups for the period 1989-1994 that sets out both numerical and systemic objectives and includes a communications plan. The program actively seeks candidates from all groups across Canada through contact with various communities, and stresses the Service's commitment to employment equity in all public advertising. Since the fall of 1988, the Service has hired equal numbers of male and female candidates at the intelligence officer entry level. While the merit principle is the basis for hiring and promotion within the Service, an effort has been made to ensure that members of target employment equity groups are able to compete effectively for jobs.

In 1990, the Service's multiculturalism program was incorporated into the Service's overall strategy, in keeping with the Canadian Multiculturalism Act. This program should enable the Service to continue to attract recruits who have a mother tongue other than English or French.

Official Languages

CSIS is implementing the Government's official languages program, whose three objectives are: service to the public, language of work, and equitable participation. Equitable participation means providing equal opportunities for employment and career advancement to both anglophones and francophones. The anglophone/francophone participation rate in CSIS compares favourably with that of the federal Public Service generally and the Service is pursuing its efforts to increase its bilingual capacity.

ANGLOPHONE/FRANCOPHONE PARTICIPATION RATE

	<u>Overall</u>	<u>Management Category</u>	<u>Officer Category</u>
CSIS	68%/32%	72%/28%	77%/23%
Federal Public Service	72%/28%	78%/22%	73%/27%

At present, approximately 10 percent of CSIS employees are pursuing part-time or full-time second language training. In 1988, revised federal language training policies made training accessible to Federal Government employees for career planning purposes and in support of human resource management planning objectives, in addition to existing statutory reasons. While statutory reasons will continue to constitute the priority for second language training in CSIS, full-time training for unilingual persons in unilingual positions throughout the Service will be expanded in accordance with Government policies. An employee's potential to succeed, established through aptitude testing, must generally be demonstrated prior to access to language training. In addition, there must be a reasonable expectation that persons will use and maintain their acquired language skills by movement to a bilingual position or region.

Whenever possible, employees are encouraged to use and maintain their acquired language skills. Subject to operational requirements, postings to bilingual positions or career assignments to a bilingual region are encouraged. Intelligence officers can apply through existing rotational development or normal transfer programs to move to areas of the country where the language of the majority is different from their own.

The Service is negotiating a Letter of Understanding (LOU) on Official Languages with the Treasury Board which will deal with the government's three program objectives. This Letter, which will be a public document, will cover all aspects of the present situation and will include a three-year action plan to build on

progress already achieved. There will also be provisions in the LOU for an internal audit of the program within the next three years.

Recruitment and Development

CSIS is a separate employer committed to the concepts and practices of career employment. These are an integral part of the orientation and operation of its resourcing activities. Outside recruitment occurs periodically when specific skills are not available, or when lengthy development programs are not feasible. The Service's first choice is to develop its own employees for advancement.

CSIS policies clearly outline the Service's approach for attracting and hiring people, developing their skills and helping them pursue rewarding careers. Internal CSIS publications defining managers' responsibilities emphasize the importance of ensuring that employees must be developed, challenged and prepared for the future.

In 1985, CSIS introduced a pilot project requiring candidates for employment with the Service to take a polygraph test. The test originally covered matters of loyalty to Canada and lifestyle but, in early 1988, lifestyle questions were dropped. Since then, polygraph tests have focussed exclusively on loyalty to Canada. The Service has since been examining its use of the polygraph as a condition of employment, and will shortly be submitting a report to the Government on the question.

In response to the Special Committee's recommendation, the Service is also reviewing the psychological assessment component of the employee selection process.

Labour-Management Relations

As a separate employer, the Service has kept in step with the programs and policies of the Public Service. As a general principle, CSIS employees have the same level of benefits as members of the Public Service. The benefits of those employees who enjoy "grandfathered rights", in consequence of their transfer from the RCMP, exceed those of public servants generally. The Service has no intention of changing entitlements without full consultation.

The Service has made a dedicated effort to building a sound employee assistance program. Assured of confidentiality, employees can avail themselves of either professional in-house assistance or external support. The Service's program

is modelled on similar programs in the public and private sector, including that of the RCMP.

The employee/employer committees CSIS has introduced meet to discuss all major issues affecting employees, apart from collective agreements on terms and conditions of employment. Discussion can range from employees' views on office environment to work scheduling. The committees also provide managers and employees an opportunity to correct situations in their own work areas, thus reducing the need to resort to grievance procedures.

CSIS has gone to considerable lengths to put in place suitable mechanisms for labour-management relations in the Service. For example, ad hoc adjudication arrangements have been concluded with the Public Service Staff Relations Board to provide an avenue for CSIS employees to seek redress in grievance cases. CSIS management has no basic objection to extending collective bargaining rights to the majority of its employees, provided that certain employees may be designated to perform duties necessary for the safety or security of the public.

CHAPTER V: CSIS MANDATE

The national security system created in 1984 assigned specific and distinct mandates to CSIS and the RCMP. The CSIS Act described the several mandates assigned to CSIS, and the Security Offences Act confirmed the RCMP's responsibility for security enforcement and protective security.

CSIS has a precise mandate which is defined in legislation.

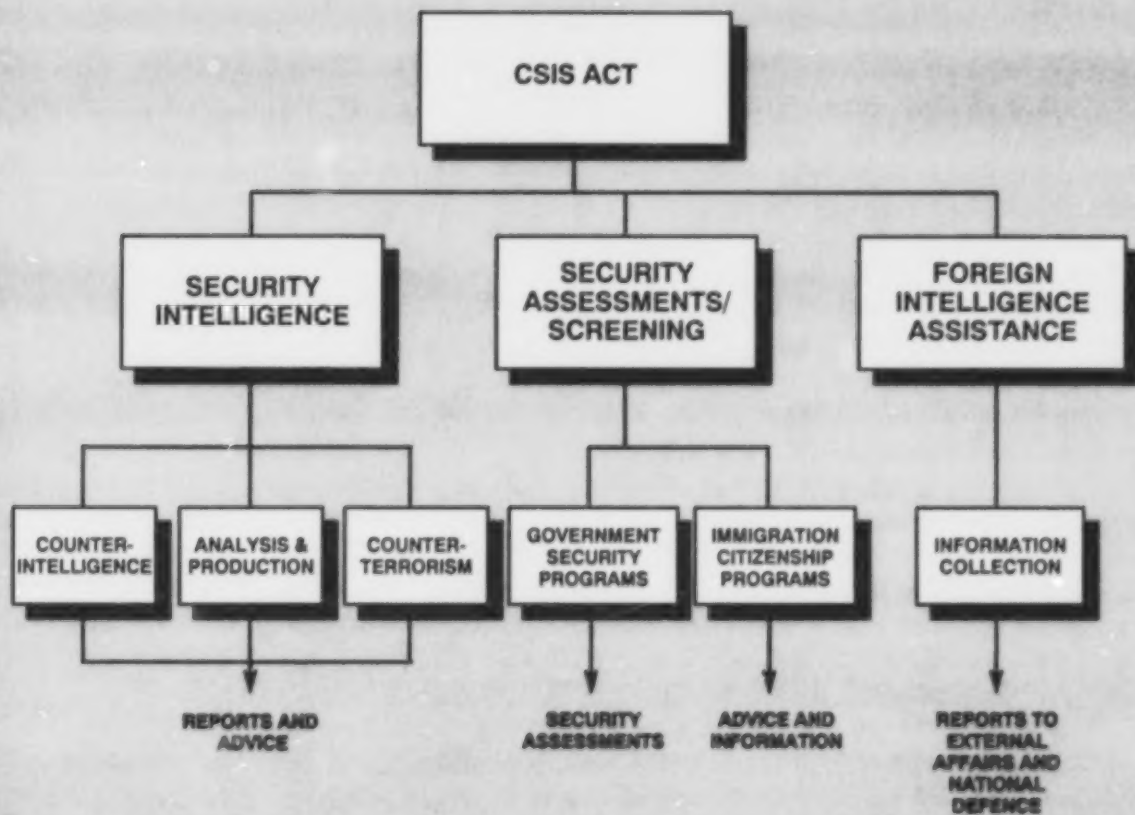
Under the CSIS Act, Parliament has assigned CSIS a clearly defined set of objectives. These are:

- to collect, analyze and retain information and intelligence on activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada, and in relation thereto, to report to and advise the Government of Canada (section 12);
- to provide security assessments in support of the government's security clearance program (section 13);
- to provide information and advice in support of government citizenship and immigration programs (section 14); and
- to assist in the collection of foreign intelligence in Canada (section 16).

This chapter deals with the first three of these objectives. Chapter VII discusses the Service's role in the collection of foreign intelligence.

Like other Government departments and agencies, CSIS is required to pursue its objectives with full respect for the law including the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

CSIS MANDATE



THREATS TO THE SECURITY OF CANADA

The Service's primary mandate, relating to its core security intelligence role, is to be found in two provisions of the CSIS Act: the definitions of "threats to the security of Canada" outlined in paragraphs 2(a),(b),(c) and (d); and the description of the Service's duty to collect, analyze and retain information and intelligence on "threats to the security of Canada" outlined in section 12.

The exercise of this mandate is conditioned by the limits and controls specified in sections 2 and 12 themselves, by Ministerial directions, and by the Service's own operational policies and procedures. In addition, certain powers employed by the Service are subject to the requirement to obtain a judicial warrant.

In Canada, the search for an acceptable definition of "threats to the security of Canada" dates back at least to the 1946 Kellock and Taschereau Royal Commission. Parliament worked long and hard before settling on the language contained in section 2 of the CSIS Act, and it is understandable that the issue continues to be debated. It touches fundamental political and philosophical questions on which there is never likely to be consensus. The Special Committee struggled as well to find ideal language, its Report arguing that the current language is too broad and potentially vulnerable to a Charter challenge. Accordingly, it recommended the adoption of more restrictive definitions for terms in the Act such as "espionage," "sabotage", and "detrimental to the interests of Canada".

The Special Committee provided a useful analysis of the issues and made several suggestions for refining the definitions contained in section 2. But history suggests amending the CSIS Act in this area would not be a very productive exercise. The current definitions are indeed broadly conceived. But in the Government's view, the present definitions, combined with existing statutory limitations and Ministerial directions, ensure suitably rigorous policy standards and operational interpretations to provide a balance between the Service's needs for discretion in investigating threats to the security of Canada, and Canadians' expectations that their rights will be protected.

To underscore its determination to place limits on the scope of the definitions, Parliament included in the definitions a proviso that excluded from the body of the definitions "lawful advocacy, protest or dissent", unless such activities were carried on in conjunction with any of the activities referred to in the specific categories defined.

SECTION 2 - THREAT DEFINITION

2. In this Act,

"threats to the security of Canada" means

- (a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage;
- (b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person;
- (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and
- (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

SECTION 12 - SECURITY INTELLIGENCE

12. The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyze and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

In the Government's view, the definitions established by Parliament set outer limits for the Service's investigative authority which have proven both durable and acceptable. They are "activity-based", not ideological in conception, and framed in such a way that they can continue to identify injury to Canada's security interests regardless of changes to the domestic or international threat.

The security intelligence collection activities of CSIS are also subject to limitations beyond the definitions contained in section 2. Two of these appear in section 12 and have a major impact on the Service's investigative activities.

- CSIS must have "reasonable grounds to suspect" that activities constitute a threat before the Service may commence an investigation.
- CSIS may only collect information or intelligence "to the extent that it is strictly necessary."

Ministerial Direction on Sections 2 and 12

Ministerial direction is an essential mechanism of control, and Ministers have used it with particular effect to ensure that the appropriate focus is placed upon the interpretation and application of statutory terms, particularly the threat definitions.

The Special Committee expressed concern that there was no comprehensive Ministerial direction dealing with the primary mandate of the Service as specified under sections 2 and 12. The Minister has now issued such direction. Some of its principal elements include:

- CSIS must ensure that an appropriate balance is maintained among its collection, analysis, retention and reporting functions;
- CSIS' primary mandate is to provide information and advice on the range of activities described in section 2. The Service's mandate derives from the fact that these activities may harm Canada's security and is not a function of the lawfulness or unlawfulness of the particular activity;
- The Service is to accord priority to the collection of information on those activities directly "against Canada" or "within Canada".

- The terms in section 2 (i.e. "espionage" and "sabotage", "detrimental to the interests of Canada", "directed toward", and "relating to Canada") and in section 12 (i.e. "strictly necessary," "reasonable grounds to suspect") are to be interpreted in accordance with Ministerial direction;
- The privacy of individuals must not be interfered with, unless there are valid reasons to do so;
- The nature and extent of collection must be governed by the "strictly necessary" test. The Service must ensure that the scope and intrusiveness of its collection activities are proportionate to the seriousness of the threat being investigated;
- Lawful advocacy, protest or dissent may not be investigated unless such activities are carried on in conjunction with threats referred to in section 2; and
- CSIS is to continue to subscribe to the most rigorous standards of analysis and advice.

Ministerial direction also requires the Director to keep the Minister fully informed of all significant developments, problems or matters of potential controversy that may arise from the operation of the Service's security intelligence mandate.

Direction on paragraph 2(d)

In late 1987, the Government took the decision to disband the Counter-Subversion Branch of the Service; and in February 1988 the Solicitor General announced that Ministerial authorization would henceforth be required before the Service undertook investigations, beyond open published information, of "subversion" activities defined in paragraph 2(d). It is the Government's view that the early controversy over the "subversion" issue was not due to the definition contained in paragraph 2(d), but to the way in which the definition had been implemented during the transition period. Ministerial direction has since significantly limited the scope and intensity of the Service's activities under paragraph 2(d).

The Government believes its approach is consistent with the intent and purpose of the CSIS Act. While a particular threat may not be considered especially serious at a given time, this would not, in the Government's view, justify removing it altogether from the mandate of the Service, thereby precluding the Government from ever receiving advice on the issue in the future.

The Government is not insensitive to the concerns regarding paragraph 2(d) which were raised by some of those appearing before the Special Committee. It believes, however, that much of the criticism reflected unnecessary apprehension rather than evidence of an actual problem. The Special Committee itself was not unanimous in recommending that paragraph 2(d) be repealed, and a number of witnesses actively supported its retention.

Directions issued to CSIS on national requirements, the conduct of investigations and the use of human sources provide guidance on Service investigations and the means utilized to pursue these. In the Government's view, these directions provide effective control over the Service's investigative activities.

The essential elements of the Service's security intelligence mandate and related Ministerial direction are incorporated into the policy and procedures of CSIS. The policies of the Service are contained in the CSIS Operational Manual, which translates the CSIS Act and Ministerial direction into practical guidelines for CSIS employees in conducting their operational activities. The manual is the Service's most detailed source of guidance, and it is reviewed and modified by CSIS management to ensure Service activities are conducted in an approved manner.

SECURITY ASSESSMENTS

The Service's mandate for providing personnel security assessments to other Federal Government departments and agencies is set out in section 13 of the CSIS Act. Subject to the approval of appropriate Ministers, CSIS may also enter into arrangements authorizing the provision of security assessments for:

- provincial governments or departments;
- provincial police forces; and
- foreign governments, institutions, or international organizations.

A very demanding mandate of the Service is the provision of security assessments for a large number of Federal Government employees and contractors. Assessments entail forming a fair and accurate judgment of a person's loyalty to Canada, and of that person's reliability as it relates to loyalty.

SECTION 13 - SECURITY ASSESSMENTS

"13. (1) The Service may provide security assessments to departments of the Government of Canada.

(2) The Service may, with the approval of the Minister, enter into an arrangement with

(a) the government of a province or any department thereof, or

(b) any police force in a province, with the approval of the Minister responsible for policing in the province,

authorizing the Service to provide security assessments.

(3) The Service may, with the approval of the Minister after consultation by the Minister with the Secretary of State for External Affairs, enter into an arrangement with the government of a foreign state or an institution thereof or an international organization of states or institution thereof authorizing the Service to provide the government, institution or organization with security assessments."

CSIS must comply with legislation and policy that specifies what a security assessment must address. First, section 2 of the CSIS Act defines a "security assessment" as an "appraisal of the loyalty to Canada and, so far as it relates thereto, the reliability of an individual". Second, the Government Security Policy (GSP), a public document, sets out criteria to be taken into account in making security assessments. This policy integrates "threats to the security of Canada" with loyalty and related reliability criteria, to effectively protect sensitive government information and assets. The GSP also provides criteria and procedures for the classification and protection of government information and assets. As a relatively new government-wide policy issued under the authority of the Financial Administration Act, the GSP is under continuous review and is revised and updated for purposes of clarity and compatibility with legislative change and jurisprudence.

As with all aspects of the activities of the Service, the Government is sensitive to the need to ensure that the rights and freedoms of individuals subject to assessment are respected at all times, and that this respect is visible in the process. Should the subject of an assessment request that he or she be accompanied by legal counsel during a security assessment interview, or ask that such an interview be tape-recorded, the request would be honoured. CSIS and other government departments and agencies handle and protect personal information collected as a result of the security assessment process with due regard for the right to privacy of each individual and respect for the provisions of the Privacy Act. As is described in Chapter IX, the CSIS Act provides means of redress for an individual who feels that he or she may have been denied a security clearance unfairly.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SCREENING

The Service may also perform personnel screening services for Ministers of the Crown who have responsibilities for the Federal Government's citizenship and immigration programs.

SECTION 14 - SECURITY SCREENING

"14. The Service may

- (a) advise any Minister of the Crown on matters relating to the security of Canada, or
- (b) provide any Minister of the Crown with information relating to security matters or criminal activities

that is relevant to the exercise of any power or the performance of any duty or function by that Minister under the Citizenship Act or the Immigration Act."

Under section 14 of the CSIS Act, the Service provides advice and information to support programs that are governed by the Citizenship Act and the Immigration Act. The criteria and standards that are demanded of CSIS in providing this advice and information are found in these Acts, rather than in the CSIS Act.

The criteria identified in the Citizenship Act and the Immigration Act reflect concerns relevant to the granting or denying of citizenship and to admissibility to Canada. The Citizenship Act includes in its criteria the definition of "threats to the security of Canada" appearing in section 2 of the CSIS Act. But the Citizenship Act goes on to list additional criteria that Parliament has determined are relevant to a decision to grant or deny citizenship. The Immigration Act sets forth a series of criteria relevant to a determination of admissibility. Much of the language of this section is compatible with the language describing "threats" in section 2 of the CSIS Act. The Immigration Act, at the same time, recognizes that the criteria to be considered when making an assessment of admissibility are not limited solely to activities that are threats to security, but include other types of behaviour such as criminal conduct.

Both the Citizenship Act and the Immigration Act authorize the SIRC to investigate matters related to the denial of citizenship or immigration on security grounds.

CHAPTER VI: THE NATIONAL SECURITY MANDATE OF THE RCMP

The RCMP is responsible for security enforcement and protective security.

The Royal Canadian Mounted Police form an integral part of Canada's national security system. First organized in 1873, the RCMP derives its present-day authority and responsibility from the RCMP Act. This Act establishes the RCMP as the federal police force, provides the legislative basis for its operations, and authorizes the Solicitor General to enter into policing agreements with provincial, territorial and municipal governments.

Under the direction of the Solicitor General, the Commissioner of the RCMP is responsible for controlling and managing the Force and all related matters. The Commissioner is assisted by four Deputy Commissioners responsible respectively for operations, law enforcement and protective services, corporate management, and administration. The Commissioner is also supported by 13 Divisional Commanding Officers, one for each province and territory and for the National Capital Region. The RCMP currently provides policing services under contract to all provinces except Ontario and Quebec, to the two territories, and to 191 municipalities.

The mandate of the RCMP is "to enforce laws, prevent crime, maintain peace, order and security". This mandate includes responsibility for:

- preventing, detecting and investigating offences defined by federal statutes;
- maintaining law and order, and preventing, detecting and investigating crimes in the provinces, territories and municipalities with which the Force has a policing contract;
- protective security measures to safeguard VIPs, certain federal properties, airports and vital points from security offences or threats;
- the provision of advice to departments and agencies of the Government respecting protective security measures; and

- providing all Canadian law enforcement agencies with specialized police training and research, forensic laboratory services, identification services and informatics technology.

Security Offences Act

The RCMP's responsibility for the enforcement of criminal law relating to security offences, and for protective security, has been continuous. But the legislative changes which occurred in 1984 did have an impact on the Force's security mandate. First, responsibility for security intelligence and security screening passed from the RCMP to the new security intelligence service. Secondly, the RCMP was accorded, for the first time in legislation, primary responsibility for investigating offences which arise out of conduct constituting a threat to the security of Canada or where the victim of an offence is an internationally protected person.

The Security Offences Act of 1984 created no new offences, but defined the circumstances under which existing offences would fall within its ambit and be linked to the national security responsibilities of the RCMP, the Solicitor General and the Attorney General of Canada. Section 2 of the Act included within their responsibilities any offence under the law of Canada where:

- "(a) the alleged offence arises out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of the Canadian Security Intelligence Service Act or
- (b) the victim of the alleged offence is an internationally protected person within the meaning of section 2 of the Criminal Code".

Further, the Act stipulated that:

- members of the RCMP who are peace officers would have "primary responsibility to perform the duties that are assigned to peace officers in relation to any offence referred to in section 2 or the apprehension of the commission of such an offence";
- the Solicitor General could enter into arrangements with provincial governments concerning policing responsibilities with respect to security offences; and

- the Attorney General could issue a fiat establishing the Attorney General's ~~exclusive jurisdiction~~ over the prosecution of a security offence.

The Security Mandate of the RCMP

By virtue of the foregoing, agreements concluded with other federal departments and agencies, international agreements to which Canada is party, and Government directives, the security-related duties performed by the Force are extensive. They include:

- the prevention, detection, investigation and laying of charges in relation to security offences referred to in the Security Offences Act, or in other federal statutes such as the Criminal Code, the Official Secrets Act and the Export and Import Permits Act;
- the provision of protective security measures to safeguard VIPs, federal properties, airports and vital points from security offences or threats;
- the provision of advice to departments and agencies of the Government respecting protective security measures; and
- the consideration of threat assessments from CSIS and other sources to provide necessary protection to VIPs and special events.

To help the Force meet its national security responsibilities effectively, a number of important organizational steps have been taken.

In July 1984, at the time of separation, Ministerial direction was issued describing the expected relationship between the RCMP and CSIS; and in August 1986 a further Ministerial direction established the RCMP/CSIS Liaison Officer Program. The Minister also approved a Memorandum of Understanding between the two agencies, which has since been updated, setting out many of the requirements for effective cooperation, including the exchange of criminal extremism/terrorism information as it relates to law enforcement.

The main highlights of the MOU are as follows:

- it reaffirms the role of CSIS in investigating suspected threats to the security of Canada, and that of the RCMP in preventing security offences and enforcing the law;

- it outlines the specific security related responsibilities of each agency;
- it reaffirms the principle that the RCMP is the primary recipient of security intelligence on national security offences and, indeed, relies primarily on CSIS for such intelligence;
- it sets out undertakings by both parties to provide each other with specific types of information and provides for procedures to protect the information exchanged, consistent with the high standards required of national security information;
- it identifies certain forms of operational support that one agency may offer the other on a shared-cost basis; and
- it confirms the role of the liaison officer exchange system between CSIS and the RCMP.

In 1988, the RCMP established a National Security Investigations Directorate (NSID), and national security investigations sections, to provide expertise and dedicated resources for the investigation of offences having a national security dimension, and to supply investigative and related support for the Force's protective policing program.

Security Investigations

The security investigations mandates of the RCMP and CSIS differ, but they share a common objective. This, in turn, places a premium on effective cooperation between the two agencies.

The RCMP's mandate is to investigate individuals who may be engaging in criminal activity, whereas the CSIS mandate is to investigate and analyse security threats. These different mandates, however, do not result in mutually exclusive areas of investigative activity. At times, therefore, the RCMP and CSIS have to work side by side in discharging their respective mandates. In addition, though the two agencies' operational mandates may differ, their investigative activities have much in common. Both employ similar investigative methods and techniques to acquire information on the activities of individuals and groups, the RCMP to enable the Force to prevent crime or to lay charges, CSIS in order to report to and advise the Government with respect to threats. Because of these overlaps, special care is required to ensure that the RCMP and CSIS understand their respective roles and responsibilities, and that understandings exist to regulate their interaction. It is particularly important there be a common appreciation

of respective rights and obligations concerning the sharing, protection and use of security information.

Use of Security Information in the Courts

As the Special Committee pointed out, the use of security information in the Courts is a complex issue, and there is a special government working group now studying this issue.

The issue raises particularly sensitive and difficult questions about the balance to be struck between the state's interest in effective security intelligence collection over the long-term and its interest in effective prosecution of particular security offences, consistent with the need to protect individual rights. The use of CSIS information in a law enforcement context brings with it a substantial risk of exposing the Service's human and technical sources and investigative methods; but it may also be crucial to the successful outcome of a criminal prosecution. A careful weighing of the relative importance of protecting security intelligence and enforcing criminal laws is therefore necessary before CSIS information can be used in the Courts.

The study now underway is examining a number of options for putting mechanisms in place, whether statute or policy-based, to ensure that a proper balance is maintained in a consistent manner.

Security Protection

The RCMP's responsibility for discharging the Government's protective policing obligations, at both the national and international level, is a large one. The obligation involves the provision of security to a considerable number of people including:

- the Governor General;
- the Prime Minister;
- Ministers of the Crown;
- Members of Parliament;
- Judges of the Supreme Court of Canada and Federal Court of Canada;

- senior government officials and others designated by the Solicitor General;
- visiting foreign dignitaries; and
- resident foreign diplomatic representatives.

As well, the RCMP is charged with protecting designated federal properties such as Parliament Hill, Canadian airports, diplomatic missions and residences, and with planning and executing security operations for major visits and events across Canada.

Decisions on whether certain internationally protected persons require protection are made by the Interdepartmental Diplomatic Review Committee, chaired by the Department of External Affairs, in which the RCMP and CSIS participate. The RCMP then determines the level of protection to be provided.

The RCMP relies on intelligence and threat assessments provided by CSIS, and on criminal intelligence provided by its own units and other law enforcement agencies, to determine particular measures to be applied to a given person or property. The planning and delivery of protective services with respect to visiting dignitaries, foreign missions and major events require close cooperation with provincial authorities and the assistance of provincial, regional and municipal police forces.

In the case of airport policing, protective security arrangements approved by Treasury Board give the RCMP responsibility for security at ten international and eight other major airports in Canada. The Force's airport protective policing capability is comprehensive, with specially trained and armed personnel placed at critical access points and continuous patrols made of terminals and aircraft operating areas. The Force also supervises airport guard services, surveillance systems, and the monitoring and enforcement of airport pass systems.

Special Emergency Response Team (SERT)

To respond to terrorist incidents where attempts to secure a peaceful resolution have been unsuccessful, the RCMP has established a permanent Special Emergency Response Team. The Team consists of 49 members who can react as a whole or as two equal units. SERT was created under the authority of section 18 of the RCMP Act, pursuant to the RCMP's security enforcement and protective security responsibilities, and its use is subject to Ministerial control and accountability.

CHAPTER VII: FOREIGN INTELLIGENCE

The CSIS Act accords the Service a primary mandate for security intelligence, i.e. the collection of intelligence on threats to the security of Canada. But the CSIS Act also accords CSIS a limited mandate for foreign intelligence, i.e. the collection of information or intelligence on the activities, capabilities and intentions of foreign states and persons. This chapter discusses the Government's general foreign intelligence activities and objectives, the limitations and controls which are applied to them, and the supporting role which CSIS plays in this program.

The foreign intelligence activities of departments and agencies other than CSIS were beyond the terms of reference of the Special Committee. But as the Committee made a number of recommendations on broader foreign intelligence issues, some general background is provided to ensure a better understanding of the program.

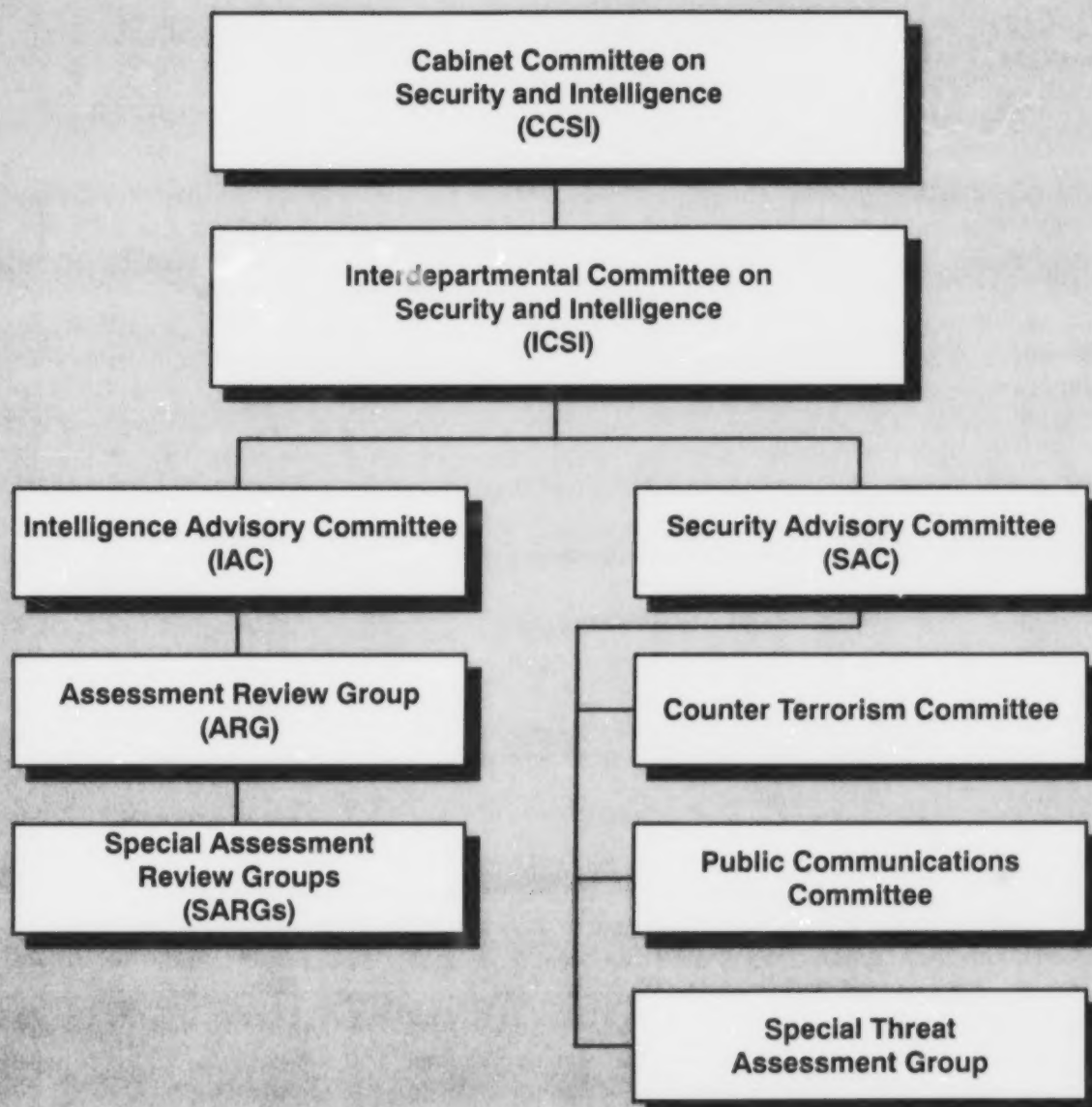
Foreign Intelligence

Foreign intelligence refers to information or intelligence concerning the capabilities, intentions or activities of foreign states, corporations, or persons. It may include information of a political, economic, military, scientific or social nature, and can produce information with security implications.

Since World War II, the main departments of the Government of Canada active in the foreign intelligence sector have been the Department of External Affairs and the Department of National Defence. These two departments gather information from open sources and through exchanges with allied countries. In addition, the Communications Security Establishment (CSE) intercepts foreign radio, radar and other electronic emissions, and CSIS assists in the collection of foreign intelligence in Canada in accordance with section 16 of the CSIS Act.

Canada's post-war foreign intelligence program was devised to support the country's foreign and defence policy, and it served the country well throughout the era of superpower confrontation. But the world has been changing dramatically in the past two years, and Canada now faces a more complex set of international challenges than

SECURITY AND INTELLIGENCE COMMITTEE SYSTEM



ever before. As a result, the Government has been reviewing Canada's foreign intelligence program to ensure it continues to meet the Government's needs. Issues such as the identification of foreign intelligence priorities, methods of collecting foreign intelligence, and procedures for assessing intelligence are all being re-evaluated in order to maintain the effectiveness of the program.

Oversight and Coordination

The mechanisms that currently oversee the foreign intelligence sector are effective. At their apex is the Cabinet Committee on Security and Intelligence (CCSI), chaired by the Prime Minister. Its members include those Ministers whose departments and agencies have primary responsibility for security and intelligence policy and operations. CCSI provides policy direction to both the security sector and the foreign intelligence sector. Supporting CCSI is the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (ICSI), chaired by the Clerk of the Privy Council and consisting of deputy minister level officials of departments and agencies active in the security and intelligence field. ICSI receives direction from and assists CCSI in establishing intelligence priorities.

The Prime Minister, the Secretary of State for External Affairs, the Minister of National Defence and the Solicitor General are all accountable to Parliament for the decisions of CCSI and the operations of their respective departments and agencies regarding foreign intelligence matters. The House of Commons standing committees on External Affairs and International Trade, and on National Defence and Veterans Affairs, allow for additional parliamentary consideration of foreign intelligence issues. Foreign intelligence sector departments and agencies are also subject to the scrutiny of the Courts, the Auditor General and the Privacy Commissioner.

The Deputy Clerk (Security and Intelligence, and Counsel), supported by the Security and Intelligence Secretariat in the Privy Council Office, provides overall policy coordination for the sector. The Deputy Clerk chairs the Intelligence Advisory Committee (IAC), which is responsible for coordinating the interdepartmental production of foreign intelligence and security assessments. The IAC consists of senior officials from those departments and agencies involved in security and intelligence. It ensures the distribution of intelligence assessments to concerned Ministers, departments and agencies, within an appropriate timeframe.

The Special Committee has suggested that the Government look into the merits of creating a central intelligence assessments office, to provide long-term strategic analyses. However, the IAC system meets current demands for both short-term and strategic

intelligence. The ICSI and the IAC itself monitor and adjust intelligence production procedures to ensure that the product effectively meets users' evolving requirements. In the Government's view, the creation of a national assessments office would be particularly difficult to justify in a time of restraint.

Communications Security Establishment

An important additional element of the government's foreign intelligence program is the Communications Security Establishment (CSE). CSE is under the control and supervision of the Department of National Defence.

The Establishment is responsible for two programs:

- information technology security (INFOSEC); and
- signals intelligence (SIGINT).

Under the INFOSEC program, CSE provides technical advice, guidance and service to the Government on the means of ensuring Federal Government telecommunications security and on aspects of electronic data processing security. Under the SIGINT program, CSE, with the support of the Canadian Forces Supplementary Radio System, collects, studies and reports on foreign radio, foreign radar and other foreign electronic emissions in order to provide foreign intelligence to the Government.

The Minister of National Defence is accountable to Parliament for CSE. The Minister approves CSE's major capital expenditures, its annual Multi-Year Operation Plan, and (with CCSI) major CSE initiatives with significant policy or legal implications.

The Chief of CSE is accountable to the Deputy Minister of National Defence for financial and administrative matters, and to the Deputy Clerk (Security and Intelligence, and Counsel) in the PCO for policy and operational matters.

In addition, arrangements have been put in place to ensure that CSE responds to the Government's foreign intelligence requirements in a manner that is lawful, effective and sensitive to changes in international relationships. These include the following:

- CSE has in-house legal counsel from the Department of Justice, and consults with senior Justice officials on legal issues;

- CSE consults frequently with senior officials in the Privy Council Office, the Department of National Defence and the Department of External Affairs;
- CSE is subject to internal Department of National Defence administrative review mechanisms; and
- CSE submits its strategic plan and all new policy proposals for review by ICSI, which in turn reports to CCSI.

Thus, a broad accountability system for CSE is in place. Nevertheless such an accountability system can always be improved and the Government has been considering providing the Minister of National Defence with some additional capacity for review of CSE. Once a decision is taken on the most appropriate approach, an announcement will be made.

CSIS and Foreign Intelligence

CSIS has a limited mandate to assist in the collection of foreign intelligence in Canada.

The Service's foreign intelligence mandate is outlined in section 16 of the CSIS Act. In recognition of the inherent unsuitability of combining in one agency both security intelligence and foreign intelligence functions, section 16 of the CSIS Act provides strict limitations on the Service's foreign intelligence role.

First, CSIS may "assist" in the collection of foreign intelligence, only in response to a request from either the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs.

Second, it may only assist in the collection of foreign intelligence "within Canada".

Third, the Service is prohibited from directing its foreign intelligence activities against any Canadian citizen, permanent resident of Canada or Canadian corporation.

SECTION 16 - FOREIGN INTELLIGENCE ASSISTANCE

"16. (1) Subject to this section, the Service may, in relation to the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada, assist the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs, within Canada, in the collection of information or intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of

(a) any foreign state or group of foreign states; or

(b) any person other than

(i) a Canadian citizen,

(ii) a permanent resident within the meaning of the Immigration Act,
or

(iii) a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or of the legislature of a province.

(2) The assistance provided pursuant to sub-section (1) shall not be directed at any person referred to in subparagraph (1)(b)(i), (ii) or (iii).

(3) The Service shall not perform its duties and functions under subsection (1) unless it does so

(a) on the personal request in writing of the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs; and

(b) with the personal consent in writing of the Minister."

Experience to date has shown that CSIS has fulfilled these responsibilities effectively under the terms of the CSIS Act. In light of the changes which have been taking place in the world, it is clear CSIS will need to continue to provide support to External Affairs and National Defence in the collection of foreign intelligence.

A Canadian Foreign Intelligence Service?

Canada's own foreign intelligence collection resources, coupled with existing intelligence-sharing arrangements with allies, meet national foreign intelligence requirements. But if the international environment evolves to the point where existing arrangements can no longer fully meet national requirements, the Government will have to assess carefully what alternative arrangements might be needed.

The removal of the prohibition against CSIS operating abroad through deletion of the words "within Canada" from section 16 of the CSIS Act - as suggested by the Special Committee - would impinge on the Service's primary mandate for security intelligence. It is also worth noting that the objectives of a foreign intelligence service are fundamentally different from those of a domestic security service. While the former seeks to learn of the capabilities and intentions of foreign states, and must conduct its intelligence gathering activities on the territory of foreign states, the latter is more narrowly focussed on domestic counter-intelligence and counter-terrorism objectives. Different controls are therefore required for the different services. For this reason, the collection of foreign intelligence and security intelligence are separate functions in other Western democracies.



CHAPTER VIII: INVESTIGATING THREATS

In order to fulfil its mandate to report to and advise the Government of Canada on threats to the security of Canada, the Service undertakes counter-terrorism (CT) and counter-intelligence (CI) investigations of various types and durations. This chapter describes the Service's investigative process, including approval and control mechanisms.

LAUNCHING AN INVESTIGATION

CSIS investigations under section 12 of the CSIS Act may originate with information received from any of a variety of sources -- for example, a police force, a foreign security or intelligence agency, a human source or a concerned citizen. Regardless of the point of origin, all CSIS investigations are subject to the same regime of stringent controls imposed by the CSIS Act, Ministerial directions and Service policies. These controls ensure that the "strictly necessary" provision in section 12 is applied, and that investigational techniques are proportional to the gravity and probability of the suspected threat.

Intelligence officers review incoming information and assess the need to target -- that is, launch an investigation into -- the activities of a person, group or organization. After an intelligence officer makes an initial determination that an investigation may be required, a rigorous process of challenges and controls commences. That process starts with the investigator's supervisor and may lead, in the case of investigations involving certain intrusive techniques, to the Federal Court in Ottawa.

Making Targetting Decisions

The Service's targetting policy was substantially revised in 1988. The central feature of the revised targetting policy is the designation of three collection levels -- Level 1, Level 2 and Level 3 -- each with specified investigative techniques and approval procedures.

The investigative approaches associated with these three levels are cumulative, in that techniques and resources used in a higher collection level may also include those of the lower level(s).

Level 1 investigations -- which are for short durations -- enable investigators to collect and retain information from open information sources and, for example, from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Level 2 represents a greater degree of intrusiveness and may, for example, include interviews and limited physical surveillance. Level 2 investigations may be initially approved by a senior CSIS manager in a Region or at Headquarters, but can only be renewed under the authority of a senior operational committee -- the Target Approval and Review Committee (TARC).

Level 3 investigations permit the use of more intrusive techniques. These may include special operations conducted under warrants authorized by the Federal Court under section 21 of the CSIS Act.

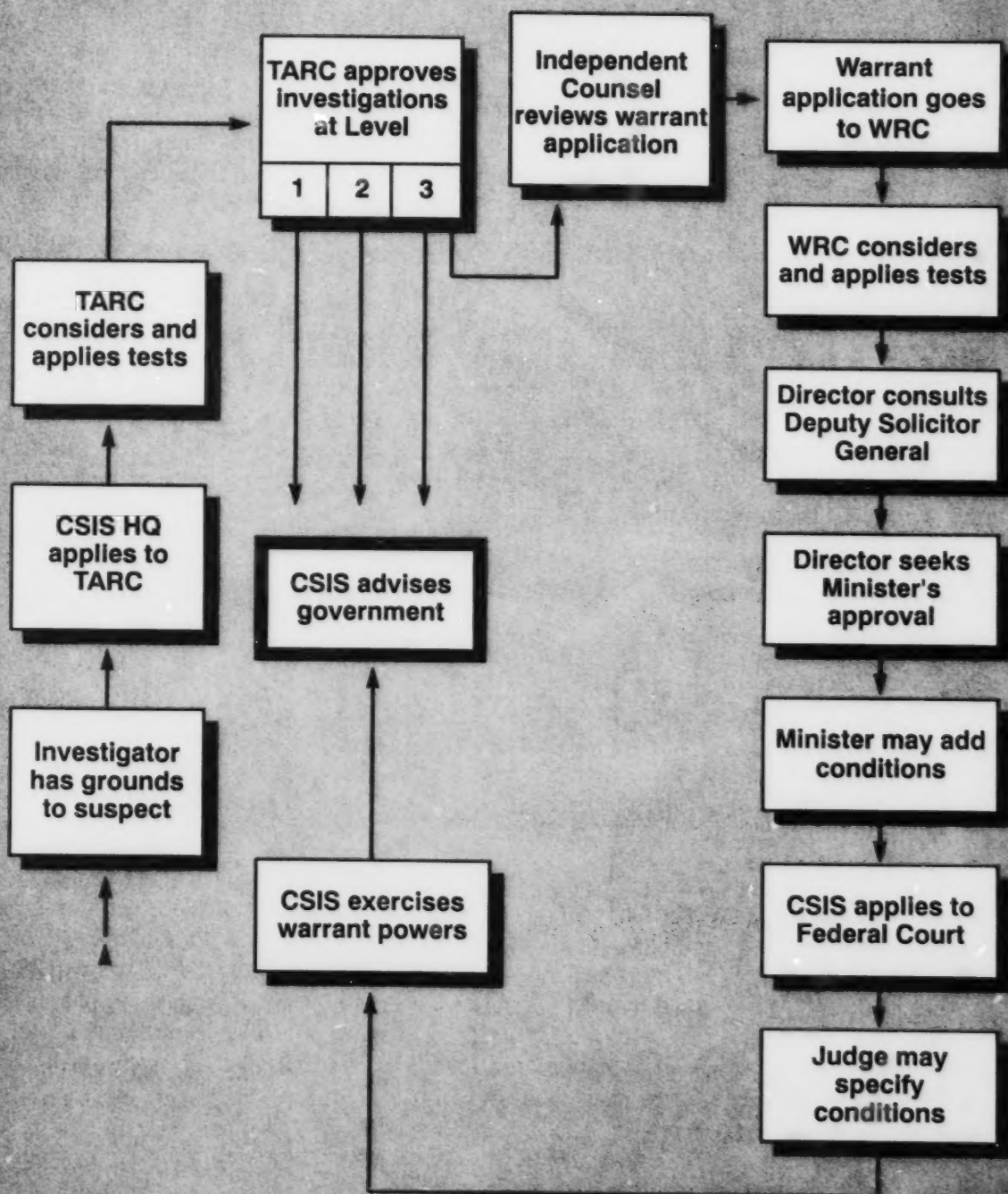
The approval of the Solicitor General is required for investigations of the activities of individuals or organizations defined by paragraph 2(d) of the CSIS Act, if the investigative means to be used go beyond open published information.

The Service's targetting policy requires officials authorized to approve investigations, including TARC, to:

- consider the reliability and weight of the information supporting the request;
- consider the seriousness and probability of the activities suspected of constituting the threat; and
- weigh the need to investigate against concern for the rights and freedoms of the target, and of any other person who may be affected by the investigation.

All CSIS investigative activities must, of course, abide by Ministerial directions, such as those dealing with the conduct of investigations, the use of human sources and investigations on university campuses.

INVESTIGATION OF THREATS TO THE SECURITY OF CANADA



The Target Approval and Review Committee (TARC)

TARC is chaired by the Director of the Service. It includes senior CSIS managers and representatives from the Ministry of the Solicitor General and the Department of Justice. TARC submissions are prepared, usually in consultation with the Regions, by the appropriate Headquarters Branch and are supported by the Branch Director General before TARC.

At TARC meetings, members consider whether a proposal conforms with law and policy, and assess whether the proposed investigative level and duration are appropriate to the target and the seriousness and probability of the threat. As the Director explained when he appeared before the Special Committee, TARC members are senior officials with the breadth of experience and perspective to make appropriate targetting decisions. Not all TARC submissions are approved, nor do they all survive the TARC process unscathed. Some are approved at lower or higher levels than requested, or for longer or shorter durations, while others are rejected.

The Service's use of certain intrusive techniques is subject to a requirement for prior judicial authorization.

CONDUCTING WARRANT INVESTIGATIONS

In order to employ certain covert and intrusive investigative methods -- mail opening and telephone interception, for example -- CSIS must apply to the Federal Court for a warrant. During appearances before the Special Committee, the Director of CSIS and other government officials described the care taken in the warrant acquisition process and mentioned the many steps involved. In its report, the Special Committee noted that this process, which has undergone extensive adjustments and fine-tuning since 1984, is "working well". The Government shares that opinion.

TARC authority at the highest levels is required in order to apply for a Federal Court warrant. After clearing this hurdle, an investigator prepares a draft application for a warrant for presentation to the Federal Court. The application normally consists of a draft warrant and an accompanying affidavit. Section 21 of the CSIS Act prescribes the

content of the affidavit, which must satisfy a Federal Court Judge that there are reasonable grounds to believe a warrant is required to enable the Service to investigate a threat.

As a consequence of the 1987 Osbaldeston Report, each application for a Federal Court warrant is thereupon reviewed by an Independent Counsel supplied by the Department of Justice. The Independent Counsel meets with the Service's affiant and other CSIS officials who worked on the affidavit to challenge the reliability of the operational information that is essential to support an application. The Independent Counsel must be satisfied that this information:

- is contained in CSIS records;
- appears to be reliable;
- is accurately reflected in the affidavit; and
- is presented in its proper context.

On the conclusion of this review, the Independent Counsel submits a report to the Deputy Solicitor General certifying the elements listed above.

The draft application is then considered by the Warrant Review Committee (WRC) which is chaired by the Director and includes senior CSIS officials, the Independent Counsel and representatives from the Ministry Secretariat and the Department of Justice. The WRC debates the merits of the draft application, considering in particular whether it conforms to law and policy. The Committee subsequently approves, amends or rejects the application.

In accordance with subsection 7(2) of the CSIS Act, the Director consults the Deputy Solicitor General, and the warrant application is discussed at a meeting which the Solicitor General holds with the Director and the Deputy Solicitor General. As a result of this consultation, the Minister may accept the application as presented, request changes in it, impose conditions on the execution of powers being requested, or reject it.

Once approved and signed by the Solicitor General, the warrant application is considered by the Federal Court during a hearing held under appropriate security conditions in a courtroom in Ottawa. In accordance with section 21 of the CSIS Act, the presiding judge may specify "such terms and conditions as the judge considers advisable in the public interest".

The Special Committee recommended that certain protections now provided by judicial conditions be embodied in the governing legislation. The Government's view is that codification would not alter the stringency with which warrant requests are tendered and treated, and could reduce the Court's flexibility to tailor conditions to meet the needs of particular requests for powers. The Government is, however, studying the merits of consolidating existing practices in a Ministerial direction.

The CSIS Act establishes maximum allowable periods for the duration of warrants issued by the Federal Court. The duration finally set by the Court reflects the specific requirements of the investigation. In considering what duration to request, investigators carefully observe the principle of proportionality that guides all CSIS investigations. Further consideration of the appropriate duration is given at the WRC and by the Solicitor General before granting approval for the application to go forward to the Court.

As explained above, there are many checks, balances and control mechanisms in place to regulate investigations. The Government is of the view that the appearance of an amicus curiae or "devil's advocate" at Federal Court hearings, as recommended by the Special Committee, would not enhance the rigour of the CSIS warrant application process. Similarly, given the comprehensive body of rules and procedures now governing warrant applications, the Government believes that specific regulations embodying these are not presently required.

The Special Committee also expressed concern about the adequacy of physical security in facilities being used by the Federal Court for warrant hearings. Although temporary secure facilities now made available are adequate, the Government supports the view that a more appropriate arrangement would have the secure premises co-located with the Federal Court Building. Plans to accomplish this are underway.

CSIS Warrants and the Charter

The Government is sensitive to concerns that the warrant provisions of the CSIS Act may not be sustainable under the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Since the coming into force of the Charter, both Parliament, in enacting legislation, and the Government, in implementing legislation, have taken seriously their responsibilities to ensure that both existing laws and new statutory measures conform with the Charter.

The Government is particularly aware of its responsibility with respect to the warrant provisions of the CSIS Act, given the intrusiveness of the powers sought by the Service. For this reason, the Government has put in place a stringent set of internal controls to ensure that scrupulous care is taken in the use of these powers, and has kept the warrant process fully up to date with evolving jurisprudence on the Charter.

As the Special Committee noted, this jurisprudence includes the case of Atwal v. The Queen, in which the courts have:

- found the warrant provisions of the CSIS Act sustainable under the Charter; and
- acknowledged that standards applicable to law enforcement matters may not be appropriate or applicable to security intelligence matters.

The Government believes that there is no present need to undertake a review of the findings of the courts in the Atwal case on the constitutionality of the warrant provisions. However, the Government will continue to monitor the findings of the courts to ensure the warrant regime remains consistent with evolving jurisprudence.

Requirement for a Warrant

The Government will seek judicial authorization for the use of a particular investigative technique when it is reasonable to assume that the use of that technique by the state will interfere with or intrude upon a recognized constitutional expectation of privacy on the part of an individual. Thus, a warrant will be sought in cases where the use of such a technique might otherwise contravene a statutory prohibition and where the Charter places constraints on the state's use of such a technique.

The Special Committee recommended that the CSIS Act be amended to include "participant surveillance" -- electronic surveillance consented to by a participant in a private communication -- within the warrant provisions. As a result of the Supreme Court decision in the case of Duarte v. The Queen, CSIS took steps to include the investigative technique of participant surveillance within the warrant regime. The Government is of the view that statutory amendment is unnecessary, given the decision of the Supreme Court.

Both the Special Committee and SIRC have recognized that it is neither necessary nor appropriate to require prior judicial authorization for the use of human sources. The Government is of the view that the use of certain other investigative powers should

also continue to be controlled through Ministerial direction and Service policy, rather than through judicial means.

The Role of SIRC and the Inspector General

All CSIS operations may be reviewed and monitored by the SIRC and the Inspector General. The Special Committee recommended that SIRC be authorized under the CSIS Act to compile and publish warrant statistics. The Government fully supports keeping the public and Parliament as informed as possible on Service activities, where these activities have a significant potential for intruding on individual rights and freedoms. The Government believes, however, that particular care must be taken with information which requires protection in the national interest. The Government supports SIRC's current practice of reporting warrant statistics in its Annual Report.

CHAPTER IX: EXTERNAL REVIEW AND COMPLAINTS

The Security Intelligence Review Committee (SIRC) conducts independent external review of CSIS.

Independent external review is an innovative and important component of the national security system established by the CSIS Act. Responsibility for this function was given to the Security Intelligence Review Committee (SIRC), a non-partisan committee of Privy Councillors. The 1984 legislation assigned three main tasks to SIRC:

- to review CSIS performance of its duties and functions;
- to investigate and report on complaints with respect to "any act or thing done" by the Service; and
- to investigate complaints concerning denials of security clearances, and denials of citizenship or immigration status based on security considerations.

These are challenging and demanding tasks. SIRC members and staff have performed them well over the years, providing a valuable service to the Government, Parliament and the Canadian people.

The Special Committee has made a number of recommendations for statutory amendment which would expand SIRC's role. Given SIRC's importance as presently constituted, the Government does not agree with these proposed amendments. In the Government's view, they would have the effect of either diffusing SIRC's functions with respect to CSIS or diminishing Ministerial accountability. Several other issues raised by the Special Committee in respect of SIRC are currently before the Courts. The Government does agree, however, with some of the Special Committee's recommendations regarding the SIRC appointment process.

This chapter describes SIRC's current functions and provides the Government's position on many of the Special Committee's recommendations regarding SIRC.

THE ORIGINS OF SIRC

When the CSIS Act was being drafted, it was recognized that the success of the new national security system would depend largely on Parliamentary and public confidence in the integrity of the system. Several options for providing independent external review of the Service's performance of its mandate were considered.

One option was to assign the independent external review function to a committee of Parliament. There would be practical difficulties, however, in providing legislators with direct access to information about CSIS operations, much of which simply could not be disclosed publicly, including third-party information and information about:

- CSIS capabilities, techniques and investigative methods;
- ongoing operations;
- technical sources;
- the identity of targets; and
- the identity of human sources.

Moreover, within the Canadian parliamentary system, legislators have traditionally been free to publicly use information, from whatever source, in discharging their duties to their constituents, their parties and the House. Providing parliamentarians with classified documents, or creating a permanent parliamentary structure with national security responsibilities, it was believed, could inhibit the independence of legislators.

Another option, therefore, was selected -- the SIRC option. SIRC was established as a surrogate for Parliament. It consists of Privy Councillors who are not sitting members of either the House of Commons or the Senate. SIRC has full access to CSIS information, except Cabinet confidences, and is free to investigate all aspects of CSIS operations. Though required to maintain confidentiality, SIRC submits public annual reports.

Specific tasks spelled out for SIRC in the CSIS Act fall into two broad categories -- review and complaints.

SIRC'S REVIEW MANDATE

SIRC's review role is a cornerstone of the accountability framework established by the CSIS Act.

CSIS has a statutory mandate and a framework of Ministerial direction which recognize that its activities are sanctioned by law and are to be conducted in accordance with the rule of law, including the Charter. For its part, SIRC has a mandate to review the propriety of CSIS activities, with emphasis on the delicate balance between national security and individual freedoms.

Section 38 of the CSIS Act directs SIRC to review generally the performance by the Service of its duties and functions. This includes reviewing:

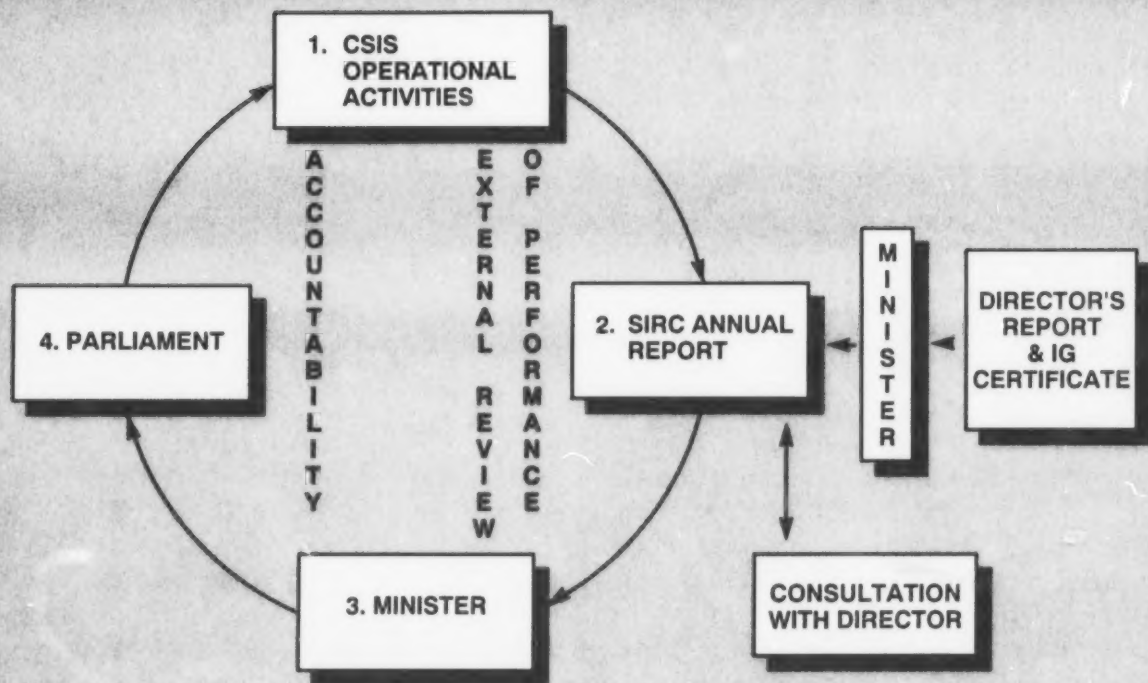
- CSIS Annual Reports and certificates of the Inspector General;
- Ministerial direction;
- CSIS arrangements with domestic and foreign governments and agencies;
- section 20 reports on unlawful conduct; and
- regulations.

Section 40 of the legislation makes SIRC responsible for reviewing the Service's compliance with the CSIS Act, its regulations and Ministerial direction, as well as reviewing CSIS activities to ensure they do not involve an unreasonable or unnecessary exercise of powers.

Related functions set out in the legislation include monitoring requests for CSIS to assist in the collection of foreign intelligence, and compiling and analyzing statistics on the Service's operational activities.

SIRC's review role is an ex post facto one. Were SIRC to become involved in the day-to-day operations of the Service, it could find itself in the invidious position of having to account to Parliament for the management and operations of CSIS. The CSIS Act clearly provides that this is the responsibility of the Minister. The Government believes the balance of the CSIS Act should not be altered in any way that would diminish Ministerial responsibility -- either in principle or in practice.

EXTERNAL REVIEW CYCLE



SIRC Reports

SIRC reports on its review work to the Minister, Parliament and the public. Under section 53, SIRC must provide the Solicitor General with an Annual Report, which the Minister must then table in Parliament. Section 54 also permits SIRC to furnish the Solicitor General with special reports, either on its own initiative or at the Minister's request.

SIRC consults the Director to ascertain if portions of its reports or statements should not be made public on the grounds of national security. In addition to the specific provisions found in the CSIS Act, the Access to Information Act provides guidance in deciding such matters. In the event of a dispute between SIRC and the Director, the matter would be referred to the Solicitor General for further consideration.

Given the principle of Ministerial accountability, the Government believes the SIRC Annual Report should continue to be referred to the Minister for tabling in Parliament.

SIRC and Ministerial Responsibility

Parliament, through SIRC, has a window into the policy regime governing CSIS. SIRC, by its Annual Reports, ensures that Parliamentarians have an opportunity to pose informed questions to the Minister about CSIS.

When Ministerial directions are issued to the Service, copies are immediately forwarded to SIRC, which has a statutory responsibility to review them. Given the role of SIRC to provide independent external review, the Government believes it would not be appropriate for SIRC to be directly involved in the government's policy-making process.

SIRC has provided the Minister and Parliament with its opinion of various Ministerial directions. The Minister, however, is responsible for determining if the range and impact of direction are adequate and appropriate, and is accountable to Parliament for this. Chapter X addresses this subject.

The Special Committee has recommended that SIRC be given access to Cabinet confidences. Government direction is provided to CSIS through the vehicle of Ministerial direction. SIRC receives copies of such direction by statute and, in addition, has access to all documents under the control of the Service, except Cabinet confidences. The Government sees no need to depart from the longstanding practice of protecting the confidentiality of Cabinet documents.

Effectiveness, Efficiency and Financial Review

To date, SIRC has not felt constrained from commenting on a wide variety of topics arising from its review function. The Special Committee recommended, however, that the CSIS Act be amended to provide SIRC with an explicit mandate to monitor and review the effectiveness and the efficiency of the Service.

The Government is responsible for the direction, control and management of CSIS and for accounting to Parliament for the performance of the Service. Key elements of the Government's responsibility are its ability to ensure CSIS compliance with law and policy, and to assess and promote effectiveness and efficiency in the way CSIS performs its functions.

The Special Committee also recommended that the CSIS Act be amended to authorize SIRC to undertake financial reviews of the Service in conjunction with the Auditor General.

The Government is of the opinion that the "value for money" audit carried out by the Auditor General is a clearly established, specialized role, applied comprehensively and consistently across Government. The Auditor General is responsible for providing Parliament with information on the Government's use of public funds and is mandated to "call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons". The Auditor General's office has the resources, knowledge, skills and independence to carry out this function responsibly.

The Auditor General's role is different and distinct from that assigned to SIRC. To establish a statutory involvement for SIRC in the functions of the Auditor General could result in duplication. It would be unfortunate, in the Government's view, to foster confusion regarding the functions of the two agencies.

The Government's position is that it would be injurious to national security to publicly reveal details of CSIS expenditures, on the grounds this would reveal operational capabilities to CSIS targets. Financial accountability is a key element of Ministerial responsibility. As Ministers are answerable to Parliament for managing their departments and agencies, Parliament is entitled to expect Ministers to assure Parliament that internal and external accountability systems are in place to provide independent, objective assessments of the Government's use of public funds.

SIRC'S COMPLAINTS FUNCTION

SIRC's second major function is that of a complaints tribunal -- to investigate complaints that anyone makes about the activities of the Service, complaints about the denial of security clearances in Public Service employment, in the supply of goods and services to the Federal Government and in immigration and citizenship matters, as well as to investigate the security aspects of complaints lodged with the Canadian Human Rights Commission.

To enable SIRC to investigate complaints, certain powers and responsibilities were included in the CSIS Act. These have been amplified by "Rules of Procedure" developed by SIRC. This regime requires that:

- SIRC must notify the Director and relevant Deputy Head on the commencement of an investigation, except when the Director is notified pursuant to section 41;
- SIRC must conduct its investigations in private; and
- SIRC may summon witnesses and receive evidence. In performing this function, SIRC has a right of access to all information under the control of CSIS and the Inspector General, with the exception of Cabinet confidences, that is relevant to the conduct of the investigation.

Section 41: "Any act or thing done by the Service"

Pursuant to section 41 of the CSIS Act, an individual may complain to SIRC about "any act or thing done by the Service". The complainant must first bring the complaint to the attention of the Director. Should the Director not respond within a reasonable period of time, or should the complainant be dissatisfied with the Director's response, SIRC is required to investigate the matter.

The Report of the Special Committee reflects concern about the possible "deterrent" effect of requiring individuals to complain first to the Director. The purpose of requiring the initial approach to be made to the Director is to allow the Director to respond to and resolve the complaint to the satisfaction of the complainant before requiring the complainant to embark upon a potentially lengthy and costly complaint to SIRC.

Nonetheless, the complainant can bring the matter to the attention of SIRC if the complainant is dissatisfied with the Director's response. To dispense with the requirement of first notifying the Director would diminish the Director's effective managerial control and accountability. Nor would this recommendation necessarily save time on the part of the complainant, for the Director may be able to solve the complaint expeditiously and to the satisfaction of the complainant. Any remedial action the Director might institute as a consequence of the complaint would be reviewed by SIRC.

Section 42: Security Clearance Complaints

Section 42 of the CSIS Act provides a right of complaint to SIRC for individuals who have been denied employment, or have been dismissed, demoted or transferred solely on account of the denial of a security clearance. The Government officials responsible for granting or denying security clearances are identified in section 29 of the CSIS Act. These officials -- referred to as "Deputy Heads" -- include deputy ministers of departments, heads of certain agencies and, for the remainder of the Public Service, persons designated by Order in Council. A Deputy Head who denies a clearance is required to notify the individual of the denial. SIRC is then obliged to investigate any complaint the individual may make following the denial of the security clearance.

The Special Committee has recommended that a right of access to SIRC pursuant to section 42 be broadened to include any individual who is denied a clearance.

Individuals who do not currently enjoy a right of access to the complaints procedures of section 42 following the denial of a security clearance have another avenue of redress through the Federal Court. The Government acknowledges, however, that the current situation is less than satisfactory. The Government undertakes to review and consider the most appropriate remedies available in legislation or policy to extend access to individuals who believe their rights have been denied. In the meantime, the availability of Federal Court review does provide some relief to such individuals.

The Special Committee also raised concerns relating to the delays in processing security assessments by the Service. It suggested that a right of complaint to SIRC under section 42 might be a means of redress.

The Government is aware of the difficulties experienced by individuals as a result of delays in completing security assessments. Additional resources have been allocated

to address this problem. As the Special Committee acknowledges, CSIS has made "significant headway" in reducing the number and length of delays and, in fact, many of the causes of delay are beyond the control of the Service.

The Special Committee supports the notion that the recommendations of SIRC following a complaint under section 42 of the CSIS Act be binding on Deputy Heads. This matter is currently the subject of litigation. The Federal Court of Appeal has held that such SIRC recommendations are binding on a Deputy Head, but the Government has been granted leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada.

A cornerstone of sound security management throughout the government is the accountability of Deputy Heads. This principle is recognized through the specific authority assigned to Deputy Heads to grant or withhold security clearances. If SIRC rulings in respect of security clearances were final and binding, Deputy Heads and Ministers would be obliged to hire a person whom they distrust. If such a person were later to commit a serious breach of security, the question would arise as to who should take responsibility.

CSIS, not the Deputy Head, carries out the investigation necessary to a consideration of the granting of a security clearance. SIRC, in its review of the Service's investigation, may compel witnesses to attend and may complete investigations. SIRC then presents its findings and "recommendations" to the Deputy Head. The final decision must remain, however, with the Deputy Head and the Minister who are required to protect and control access to the classified information within their control.

Assistance to Complainants

The Special Committee has raised concerns that complainants may not have access to independent legal advice when appearing before SIRC. It has proposed that SIRC be given authority to offer assistance or to award costs in certain circumstances.

The Government believes this question needs to be addressed on a Government-wide basis. The costs of extending powers to provide assistance or award costs across the broad range of federal tribunals would be significant and could not be undertaken without careful study.

Federal Court Review

The Special Committee suggested that the provisions in the Federal Court Act allocating jurisdiction for review of SIRC proceedings are confusing and should be clarified by allocating jurisdiction to the Federal Court of Appeal. The Committee also proposed that procedures be developed to facilitate the transfer of files and documents.

Recent amendments to the Federal Court Act have clarified this situation by vesting exclusive jurisdiction for review of SIRC proceedings with the Trial Division. The matter of Federal Court access to information is being considered by an interdepartmental technical working group and is also before the Courts.

SIRC'S JURISDICTION AND MEMBERSHIP

The Special Committee has suggested SIRC should review the operations of other agencies and other functions. The Government believes such an expansion of SIRC's mandate could diminish its capacity to perform its current statutory role. Moreover, other departments and agencies in the security and intelligence sector are already subject to controls and review suited to their mandates. These controls are exercised by Ministers, the Courts, and internal and external review agencies, including the Commissioners for Privacy, Access to Information and Human Rights. To the extent that CSIS interacts with other agencies of Government, these relationships fall within SIRC's purview.

The Special Committee has made several recommendations relating to the size of SIRC and method of appointment of SIRC members. The CSIS Act provides that SIRC should consist of a chairman and no fewer than two and no more than four members. All of these individuals are to be members of the Privy Council who are not sitting members of the House of Commons or Senate. The Governor in Council makes SIRC appointments, after consultation by the Prime Minister with the leaders of main opposition parties in the House.

The Government recognizes the need for consultation with opposition leaders regarding appointments to SIRC. The Government also agrees with the Special Committee's recommendation that appointments to SIRC continue to be staggered and that appointees be subject to being called before the Standing Committee. In the Government's view, provisions regarding the number of SIRC members cover both present and anticipated requirements.

CHAPTER X: PARLIAMENT AND THE PUBLIC

The review of the CSIS Act and the Security Offences Act by a Special Committee of the House of Commons recognized the important role elected representatives play in the national security system. To ensure on-going parliamentary scrutiny of Canada's national security system, the Acts relied on Ministerial accountability to Parliament and on external review by SIRC.

To give effect to the principle of accountability, the Solicitor General and senior officials have appeared regularly before the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General -- as the Special Committee noted in its report. In addition, the Government conveyed a considerable amount of information to the Special Committee, which had not previously been available, to assist it in its review.

SIRC is also accountable to Parliament, through the Annual Reports it must submit -- to the Minister and through the Minister to each House -- on its activities during the preceding year. As explained in Chapter IX, SIRC was created in large part to act as Parliament's surrogate in the sensitive area of security intelligence, and the CSIS Act conferred on it broad powers to review the Service's performance of its duties and functions. In its report, the Special Committee expressed the view that SIRC had served it well in identifying issues of current concern to Canadians.

Building Confidence

Because these accountability arrangements have been working well, the Government believes they should be left intact. But the Government recognizes that effectiveness is not the whole story; there must also be confidence, on the part of Parliament and the public, that the national security system is functioning in the best interests of the country.

Confidence, in turn, is a function of knowledge. As the Solicitor General observed when testifying before the Special Committee, security requires secrecy for effectiveness, but there must not be secrecy for secrecy's sake. To refuse to discuss national security issues publicly with Canadians is to encourage mistrust and ignorance.

The challenge is to achieve both effectiveness and confidence, by finding an acceptable trade-off between secrecy and openness. The following outlines the ways the Government will pursue this objective.

Informing Parliament

The Government believes Parliament can be provided with more information on the national security system and undertakes to make more information publicly available, as has been done throughout On Course.

Government officials will, of course, continue to respond as positively as possible to questions put to them when called to appear before the Standing Committee on Justice and Solicitor General to brief Parliamentarians on particular security issues. Officials testifying before parliamentary committees will still be bound by obligations to their Minister, and to the Government, not to disclose information that is confidential on grounds such as national security, privacy or advice to Ministers. The only person who may in some instances, have some discretion in deciding to release such information is the Minister and officials should not be criticized for abiding by their obligations.

An Annual Ministerial Statement on National Security

The Government agrees with the Special Committee that the annual release of a report on security intelligence matters, which could be tabled in Parliament, could contribute significantly to informed public debate. Therefore, at the time of tabling of the Main Estimates, the Solicitor General will provide Parliament -- beginning in 1992 -- with an annual statement on the national security issues that face our country. This statement will discuss the major national security issues that were dealt with during the previous year, and highlight directions for the year ahead.

The Minister's statement will be accompanied by a public Annual Report from the Director, which will include a discussion of the threat environment.

Making Direction Public

The Government also agrees with the Special Committee that greater openness in respect of Ministerial direction would help build confidence in the existing control and accountability mechanism.

In the early 1980s, most of the Ministerial directions being issued sought to focus the activities of the Service. Many were highly classified, on the grounds that public disclosure of the constraints applying to security intelligence operations would assist adversaries in defeating them. This remains the Government's view. But more recent Ministerial directions have dealt with matters that did not need to be highly classified, and the contents of some of these have since been made public by Ministers. A notable example was the direction on national requirements for security intelligence, the essential elements of which were made public by the Solicitor General in a speech in 1989.

The Government believes that the existing CSIS Act provision, which exempts Ministerial direction from automatic parliamentary review under the Statutory Instruments Act, should be maintained. As noted earlier, SIRC is given copies of Ministerial directions. But the Government is also prepared to make the main policy principles of key Ministerial directions available to Parliament and the public. Chapters II and V convey a great deal of this information, and the Solicitor General's annual statements can serve to keep Parliament abreast of new directions as they are issued.

A Second Review by Parliament

Five years was not a long time to implement legislation creating important new institutions. As the foregoing indicates, the Government fully supports the idea of providing Parliament with more information to help it meet its responsibilities, but the Government is unwilling at this time to contemplate structural changes which could upset the balance of the national security model inaugurated in 1984. While changes might be required in future, the Government believes it would be premature to consider such steps as augmenting the powers of SIRC or creating a permanent parliamentary sub-committee to oversee security intelligence issues -- possibly to the detriment of the independence of the legislators who might thereby be vested with some "accountability" responsibilities of the executive arm of government.

The Special Committee itself was reluctant to make a comprehensive recommendation on how Parliament should review security issues over the long term. But it did propose two options, one of which was another review of the CSIS Act and the Security Offences Act by Parliament. The Government accepts that idea and undertakes to arrange for another parliamentary review beginning in 1998.

MAINTENIR LE CAP:
LA SÉCURITÉ NATIONALE DANS LES ANNÉES 90

Réponse du gouvernement
au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes
sur
l'examen de la Loi sur le Service canadien
du renseignement de sécurité
et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité

Février 1991



Solliciteur général
Canada

Solicitor General
Canada

Canada

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. JS42-47/1991
ISBN 0-662-58112-1

**MAINTENIR LE CAP :
LA SÉCURITÉ NATIONALE DANS LES ANNÉES 90**

TABLE DES MATIÈRES

Préface

I	La sécurité nationale dans les années 90	1
II	Le solliciteur général et la responsabilité du ministre	7
III	Le sous-solliciteur général et l'inspecteur général	17
IV	Le directeur et le SCRS	27
V	Le mandat du SCRS	35
VI	Le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale	45
VII	Le renseignement étranger	53
VIII	Les enquêtes sur les menaces	61
IX	La surveillance externe et les plaintes	69
X	Le Parlement et le public	81

PRÉFACE

En 1984, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Loi sur les infractions en matière de sécurité ont établi un nouveau cadre législatif destiné à régir l'appareil de sécurité nationale du Canada. Il était prévu dans les textes de loi qu'un examen parlementaire des nouvelles mesures aurait lieu cinq ans après leur entrée en vigueur. En juin 1989, cet examen a été confié à un Comité spécial de la Chambre des communes, présidé par M. Blaine Thacker, député, qui a remis son rapport intitulé «Une période de transition mais non de crise», le 24 septembre 1990. Selon les règles du Parlement, le gouvernement doit donner sa réponse dans les 150 jours. «Maintenir le cap» constitue cette réponse.

Le Comité spécial avait une tâche exigeante à remplir. Il disposait d'une année pour effectuer «un examen complet des dispositions et de l'application» de lois complexes qui avaient eu pour effet de créer un certain nombre de nouveaux organismes. De plus, il devait se former un jugement sur la façon d'aborder des questions difficiles et délicates sans avoir eu un accès direct à l'information dont il jugeait avoir besoin.

Les gouvernements qui se sont succédé ont tous reconnu l'obligation de respecter certains principes fondamentaux quant à la divulgation de renseignements. Parmi ces principes, mentionnons le droit des gens à la vie privée, le caractère confidentiel des avis donnés aux ministres par les fonctionnaires et les mesures pour assurer la sécurité nationale. Indépendamment de cette obligation, le gouvernement a transmis au Comité spécial une quantité sans précédent d'informations liées à la sécurité. Il a notamment demandé à des fonctionnaires de témoigner dans le cadre de séances publiques ou à huis clos et préparé des réponses détaillées aux questions écrites du Comité spécial. Maintenir le cap souligne l'engagement du gouvernement à l'égard de la transparence en fournissant encore plus d'informations sur l'appareil de sécurité nationale.

Le Comité spécial a produit un rapport extrêmement détaillé et complexe. Je suis heureux d'y lire la conclusion qu'un service de sécurité distinct à caractère civil est dans l'intérêt des Canadiens, que notre appareil de sécurité nationale est fondamentalement bien conçu et qu'aucune violation manifeste des droits et libertés des Canadiens n'a été constatée. Toutefois, le Comité a recensé un certain nombre de problèmes dignes d'attention, et il a formulé des recommandations qui pourraient aider à les régler. Je profite de cette occasion pour remercier le Comité spécial de son rapport.

Pour la première fois, grâce au document Maintenir le cap, on sait de façon précise, comment les textes de loi adoptés en 1984 ont été mis en oeuvre et comment

l'appareil de sécurité nationale fonctionne maintenant. Le rapport traite également les grandes questions abordées par le Comité spécial et répond directement ou indirectement à la plupart des recommandations faites par ce dernier. Il a pour objet d'expliquer comment les mesures de contrôle, d'imputabilité et d'examen fonctionnent dans la réalité, et de rassurer ainsi le Parlement et le public en leur montrant qu'ils peuvent avoir vraiment confiance dans ces textes de loi.

Il y aura peut-être lieu dans l'avenir d'envisager la modification de ces deux lois, étant donné l'évolution de la jurisprudence et la transformation constante du nouveau système. Mais le gouvernement ne croit pas que des modifications législatives soient nécessaires en ce moment. Dans bien des cas où le Comité spécial a recommandé des changements pour régler certains problèmes, le gouvernement croit qu'il suffirait d'élaborer d'autres politiques pour répondre à ces préoccupations. Dans d'autres cas, il faut continuer d'examiner le fonctionnement de l'appareil de sécurité nationale avant de pouvoir porter des jugements définitifs. Le gouvernement n'est pas favorable à la modification de l'équilibre auquel ces textes de loi ont donné naissance. Jusqu'ici, ces derniers ont bien servi les Canadiens en assurant l'efficacité de la sécurité nationale, dans le respect des droits fondamentaux des individus. Toutefois, on peut faire en sorte que l'appareil inspire davantage confiance en fournissant au Parlement plus d'information sur les questions de sécurité.

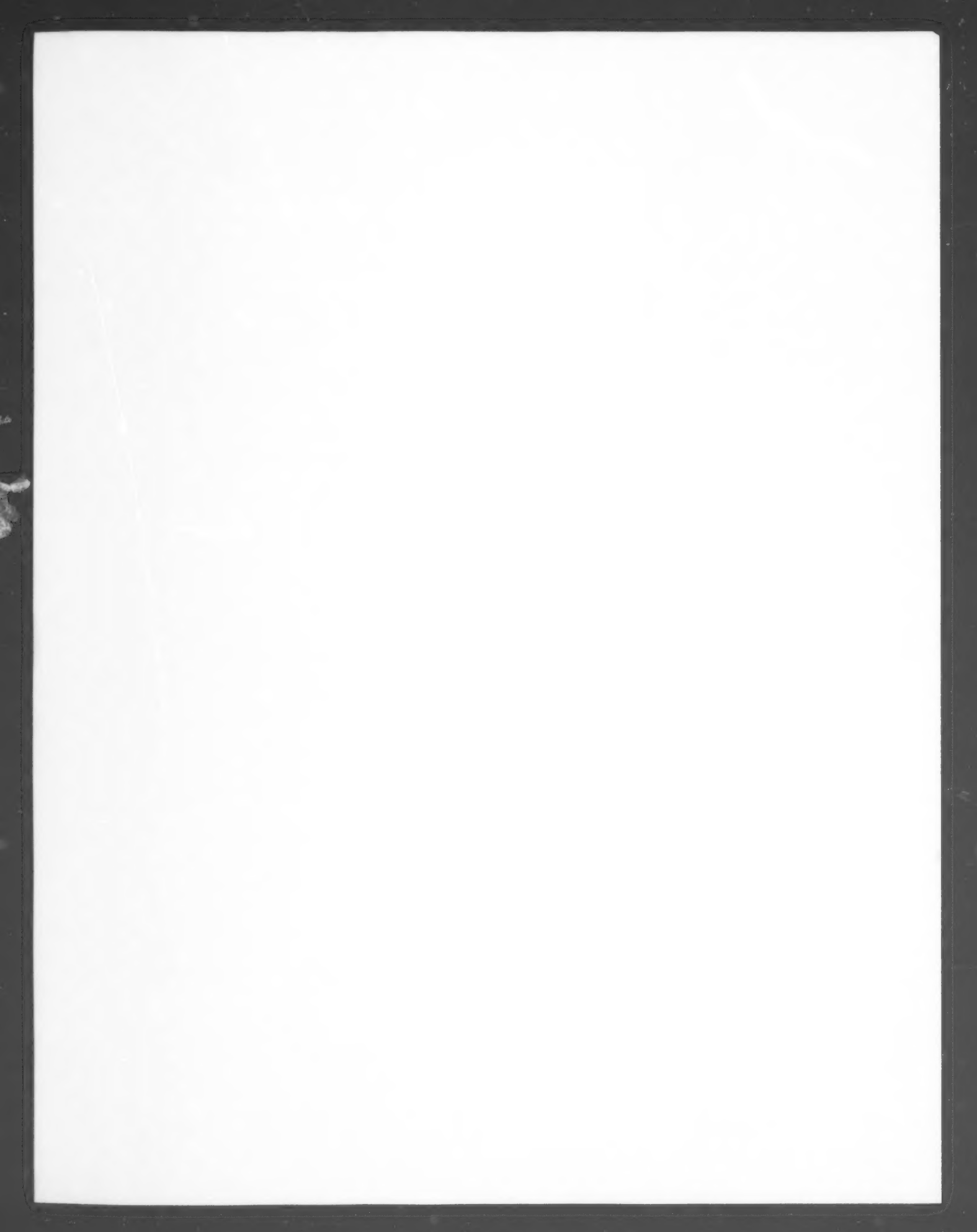
L'un des grands thèmes du rapport du Comité spécial est qu'il doit exister un processus continu pour s'assurer la confiance du Parlement et du public à l'égard du secteur de la sécurité. Le gouvernement est tout à fait d'accord, et il s'engage à travailler avec le Comité permanent à cette fin. Les moyens que le gouvernement entend employer pour atteindre cet objectif sont indiqués au chapitre X intitulé «Le Parlement et le public».

Dans les années qui viennent, le gouvernement examinera comment le système mis en place en 1984, avec son délicat équilibre entre pouvoirs, contrôles et mécanismes d'examen, pourrait continuer d'évoluer dans la direction que le Parlement souhaitait lui voir prendre. Nous «maintenons le cap», et le gouvernement fera le nécessaire pour que le Parlement fasse un autre examen de nos progrès en 1998.

le Solliciteur général du Canada

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'H. Cadieux', written in a cursive style.

Pierre H. Cadieux



CHAPITRE I : LA SÉCURITÉ NATIONALE DANS LES ANNÉES 90

Tout pays, même s'il est aussi privilégié par la géographie et par l'histoire que l'est le Canada, a besoin d'un système pour protéger sa sécurité nationale.

En général les Canadiens ne pensent pas à leur pays comme exposé ou vulnérable. D'immenses océans et la présence à leurs côtés d'une puissance militaire amie les ont dans une large mesure protégés des troubles qui ont affligé d'autres parties du monde. De plus, le Canada est une société relativement prospère, qui a pour tradition de promouvoir et de protéger les droits et les libertés démocratiques et de chercher des solutions pacifiques aux conflits.

Cependant, la sécurité du Canada n'est pas uniquement le fait de la géographie et de l'histoire. Les accords de sécurité collective conclus par l'intermédiaire de l'OTAN et de NORAD ainsi qu'une diplomatie active ont joué un rôle important, tout comme les organismes gouvernementaux chargés de la sécurité intérieure. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a été la cible d'un grand nombre de services de renseignement étrangers, et, depuis le début des années 50, plus de 100 ressortissants d'une douzaine de pays ont été expulsés pour des activités liées à la sécurité. Au cours de la même période, le Canada et les Canadiens ont été de plus en plus touchés par le terrorisme, et une guerre contre ce fléau a été menée dans l'ombre.

Le monde des années 90

Lorsqu'ils envisagent l'avenir, les Canadiens ont raison d'être encouragés, mais non d'être complaisants. Les transformations en cours donnent des raisons d'espérer que la menace qui pèse sur la sécurité nationale sera réduite. Mais l'incertitude et l'instabilité caractérisent les périodes de transition internationale.

- Le terrorisme dont l'origine remonte à des différends de longue date, comme ceux qui subsistent dans le Golfe, dans d'autres parties du Moyen-Orient, sur le sous-continent indien et en Irlande du Nord, continuera de s'étendre, y compris jusqu'à l'Amérique du Nord.

- Dans le monde entier, les attentes croissantes, les vendettas politiques, les conflits territoriaux de longue date et l'acquisition de systèmes d'armement perfectionnés par des régimes despotiques n'offrent guère de garanties de paix.
- La concurrence que se livrent les nations pour s'assurer de rares ressources et des technologies de pointe, y compris la conception d'armes, continuera d'amener certains pays à tenter de se procurer ce qu'ils veulent par l'espionnage.
- En Union soviétique, les changements révolutionnaires n'en sont qu'à leur tout début. L'URSS a peu de traditions démocratiques auxquelles elle puisse recourir, sa situation économique est désespérée et les réformes ont suscité des mécontentements qui pourraient renverser le cours de la perestroïka. Entre temps, elle reste l'une des premières puissances militaires au monde et elle possède toujours un tentaculaire service de renseignement à l'étranger.
- En Europe de l'Est, la démocratisation a réveillé les vieilles rivalités et les aspirations nationales, rendant ainsi possible une instabilité comme le monde n'en a pas vue depuis les années 30.

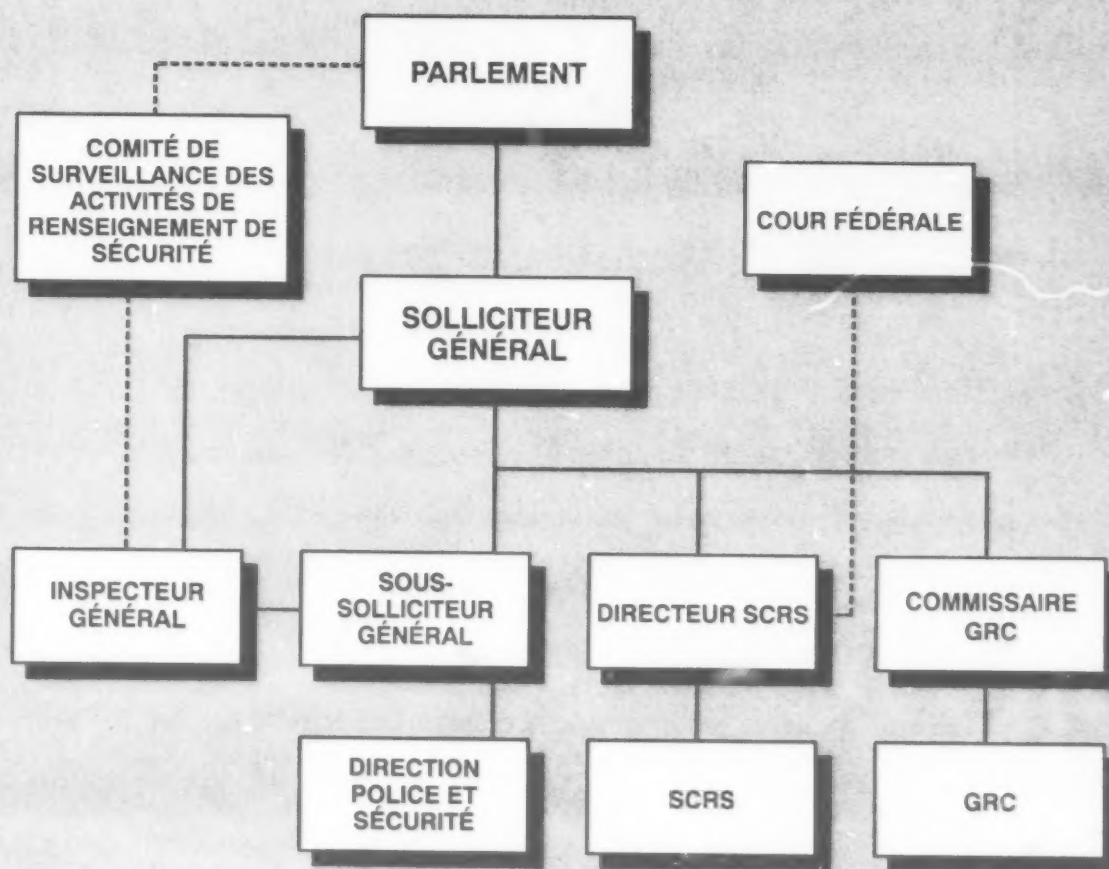
Entre temps, la violence d'origine interne et fondée sur des motifs politiques n'est pas inconnue au Canada. Par le passé, des groupes sectaires et des extrémistes de diverses orientations ont adopté des moyens violents pour manifester leur colère contre des minorités et des institutions gouvernementales. Les événements de l'été de 1990 semblent indiquer que certains groupes sont prêts à user de violence pour atteindre leurs objectifs politiques.

Ayant devant eux un avenir incertain, les Canadiens auront toujours besoin d'un appareil de sécurité capable de lutter contre le terrorisme, de contrer les activités d'espionnage, de préserver et de protéger leur mode de vie démocratique.

L'appareil de sécurité nationale du Canada

Au Canada, nombreux sont les ministères et les organismes qui ont des responsabilités dans le domaine de la sécurité nationale. Au premier plan se situent le ministère du Solliciteur général et ses organismes. D'autres ministères ont également, à l'égard de la sécurité nationale, des attributions importantes, dont il n'est pas question ici. Mentionnons le Bureau du Conseil privé et les ministères des Affaires extérieures, de la Défense nationale, des Transports, de l'Emploi et de l'Immigration.

PRINCIPALES COMPOSANTES DE L'APPAREIL DE SÉCURITÉ NATIONALE



L'appareil de sécurité nationale créé en 1984 par la Loi sur le SCRS et la Loi sur les infractions en matière de sécurité cherchait à refléter les valeurs et les aspirations de la société canadienne. Dans les textes de loi figurait un ensemble de principes interdépendants, destinés à façonner et à orienter le fonctionnement de l'appareil. On peut établir un rapport entre chaque principe et l'un des principaux intervenants de ce système :

- Un ministre de la Couronne, le solliciteur général, est responsable du bon fonctionnement de l'appareil de sécurité nationale.
- Le sous-solliciteur général fournit au ministre une aide et des avis éclairés et neutres.
- L'inspecteur général effectue, de façon indépendante, des examens internes pour le ministre.
- Le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité est chargé de la gestion du Service.
- Le SCRS remplit un mandat défini dans une loi.
- La GRC est responsable de la sécurité préventive et de l'application des dispositions législatives relatives à la sécurité.
- Le Service peut recourir à certaines techniques d'enquête par intrusion à condition d'obtenir une autorisation judiciaire.
- Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) effectue, de façon indépendante, des examens externes pour le ministre et le Parlement.
- Le Parlement doit effectuer après cinq ans un examen exhaustif des dispositions et de l'administration des deux lois.

Renseignement de sécurité et application de la loi

La structure de l'appareil de sécurité nationale du Canada lui est propre, bien qu'on puisse en trouver des éléments dans d'autres sociétés démocratiques. Sa conception découle du mécontentement provoqué dans les années 70 par les opérations du Service

de sécurité de la GRC. Au début des années 80, la décision a été prise de retirer à la GRC sa fonction renseignement de sécurité et de remplacer le Service de sécurité de la Gendarmerie par un organisme de renseignement de sécurité à caractère civil. Le nouveau Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) allait s'occuper surtout de recueillir et d'analyser des informations et des renseignements de sécurité et d'en rendre compte, tandis que la GRC s'occuperait en particulier de l'application des dispositions législatives en matière de sécurité et de la sécurité préventive.

Le renseignement de sécurité a pour objet de faire connaître à temps la possibilité de menaces pour qu'on puisse réagir avant qu'elles ne donnent lieu à des atteintes à la sécurité nationale - notamment, meurtre d'un dirigeant étranger en visite, attentat à la bombe dans une ambassade, détournement d'un avion de ligne, recrutement d'un fonctionnaire à qui on demande des documents classifiés ou exercice d'une influence inopportune sur le processus politique. Pour remplir cette fonction efficacement, un organisme de renseignement de sécurité doit entrer en action sans tarder pour détecter et surveiller une activité dont il a des motifs raisonnables de penser qu'elle constitue une menace envers la sécurité du Canada.

Dissocier collecte de renseignements sur les menaces envers la sécurité et application de la loi revenait à reconnaître le caractère distinct de ces deux fonctions et les contrôles appropriés à chacune. Pour que le renseignement de sécurité soit efficace, il faut que l'organisme qui en est chargé travaille étroitement avec le gouvernement afin de recevoir des directives et des conclusions de rapports de ce dernier. En revanche, l'application des lois nécessite l'existence d'un organisme policier qui échappe à l'intervention du gouvernement dans les enquêtes. Les deux organismes doivent toutefois travailler en collaboration pour que le système de sécurité fonctionne efficacement.

Équilibre entre la sécurité et la liberté

En adoptant le nouveau cadre en 1984, les parlementaires étaient conscients de la nécessité de protéger les Canadiens contre les menaces envers leur sécurité d'une part, et de sauvegarder leurs libertés fondamentales, d'autre part. Par conséquent, les dispositions législatives prévoyaient un mandat clair et des contrôles rigoureux sur les activités du nouveau Service. L'introduction de mécanismes de surveillance et d'examen minutieux pour le ministre était destinée à assurer l'efficacité du Service et le respect des droits des personnes. L'équilibre constituait un trait caractéristique des dispositions adoptées.

- La nécessité d'assurer la sécurité nationale était équilibrée par la nécessité de respecter les droits et les libertés des gens.

- Les contrôles d'origine législative et les orientations générales faisaient contrepoids à la nécessité d'investir le Service des pouvoirs suffisants pour produire un renseignement de sécurité efficace.
- À la nécessité pour le SCRS d'employer certaines techniques d'enquête par intrusion correspondait l'obligation d'obtenir préalablement une autorisation d'un ministre de la Couronne et de la Cour fédérale.
- Quant à la nécessité du secret, elle était équilibrée par la responsabilité ministérielle et un examen indépendant et éclairé.

Maintenir le cap

Le nouveau système est maintenant en place depuis plus de six ans, ce qui est suffisant pour qu'on puisse déterminer si, dans l'ensemble, il fonctionne. Ce qui suit est un exposé détaillé de la façon dont le système a été appliqué - cet exposé étant le plus complet jamais rendu public par le gouvernement. Il est le résultat de ce que la mise en oeuvre du système a appris au gouvernement, des rapports que remettent depuis plusieurs années l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, du rapport du Groupe consultatif indépendant (Osbaldeston) et, plus récemment, de l'analyse et des observations du Comité spécial. La conclusion est que le système est solide, qu'il a bien servi le pays et qu'il devrait être conservé. Même si certaines modifications peuvent être envisagées et même si d'autres politiques doivent être élaborées, le cadre créé par les lois en question s'est révélé à la fois durable et souple à une époque de changement.

CHAPITRE II : LE SOLLICITEUR GÉNÉRAL ET LA RESPONSABILITÉ DU MINISTRE

Un ministre de la Couronne, le solliciteur général, est responsable du fonctionnement de l'appareil de sécurité nationale.

Le solliciteur général est responsable du bon fonctionnement de l'appareil de sécurité nationale établi par la Loi sur le SCRS et la Loi sur les infractions en matière de sécurité, et de certains aspects du système de justice pénale du Canada. Cinq grandes entités, chacune sous la direction d'un fonctionnaire ayant le rang de sous-ministre, constituent les principaux organismes du ministère du Solliciteur général du Canada. Quatre de ces organismes ont des responsabilités opérationnelles directes :

- le Service canadien du renseignement de sécurité,
- la Gendarmerie royale du Canada,
- le Service correctionnel du Canada,
- la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Une cinquième entité, le Secrétariat du Ministère, placé sous la direction du sous-solliciteur général, donne son avis et apporte son concours au solliciteur général dans l'exercice de l'ensemble de ses responsabilités.

Voici les plus importantes de ces responsabilités :

- donner des instructions aux organismes du Ministère;
- être un chef de file à l'échelle nationale en matière de sécurité, de police, d'application de la loi, de services correctionnels et de mise en liberté sous condition;
- rendre compte au Parlement.

L'appareil de sécurité nationale

Les trois éléments de l'appareil de sécurité nationale dont le ministre est responsable sont : le renseignement de sécurité; l'application des dispositions législatives concernant la sécurité et la sécurité préventive. Le premier correspond au mandat du SCRS, les deux derniers, à celui de la GRC en matière de sécurité. Étant donné les responsabilités du ministre dans ce domaine, le solliciteur général est également le ministre agissant au premier chef dans la lutte contre le terrorisme au Canada.

Depuis l'adoption, en 1984, de la Loi sur le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, l'appareil de sécurité nationale mis en place par ces deux lois a gagné en maturité. Le SCRS est devenu un organisme de renseignement de sécurité responsable, à l'égal, sur le plan professionnel, de ceux que possèdent d'autres démocraties occidentales. De même, la GRC a continué de s'acquitter de ses responsabilités en matière de sécurité nationale, suivant ses normes rigoureuses habituelles. Les responsables des mécanismes d'examen créés par les lois sont mieux à même de faire enquête et de rendre des comptes.

Contrôle et imputabilité du ministre

Les principes de contrôle et d'imputabilité du ministre sont au coeur de la démocratie parlementaire canadienne. La Loi sur le SCRS prévoyait que le ministre serait pleinement renseigné et exercerait tous les pouvoirs de direction sur les politiques, les opérations et la gestion du SCRS. Le paragraphe 6(1) indique clairement que le directeur du Service est placé sous la direction du ministre. La Loi sur le SCRS a également donné au ministre les moyens de contrôler le Service et de lui donner une orientation. La responsabilité du ministre à l'égard de la GRC est établie dans la Loi sur la GRC tandis que la Loi sur les infractions en matière de sécurité confirme les responsabilités de la GRC dans le domaine de la sécurité.

Il faut distinguer ici le contrôle ministériel de l'imputabilité du ministre. Bien qu'ils soient parfois employés l'un pour l'autre, ces termes ont des sens différents. Le Comité spécial a fait observer l'importance de cette distinction dans le contexte du renseignement de sécurité.

Le «contrôle» désigne le pouvoir d'approbation dont est investi le ministre, la compétence qu'il possède pour définir la politique et pour donner des instructions ainsi que des moyens dont il dispose pour s'assurer que ses décisions sont appliquées.

L'imputabilité désigne l'obligation pour le ministre de répondre devant le Parlement ainsi que l'obligation pour les fonctionnaires de lui rendre compte.

Le pouvoir d'approbation constitue l'un des principaux moyens par lequel le ministre exerce son contrôle sur le SCRS. Selon les règles habituelles du gouvernement, un ministre doit être consulté sur toutes les affaires importantes relatives à son portefeuille. De plus, en vertu de la Loi sur le SCRS et des instructions du ministre au Service, le ministre doit approuver personnellement un très grand nombre d'activités opérationnelles, en particulier celles qui sont délicates. La Loi sur le SCRS précise que le ministre doit approuver lui-même :

- toutes les demandes de mandats judiciaires;
- toutes les ententes conclues par le SCRS avec d'autres organismes et ministères fédéraux, des autorités provinciales et des gouvernements étrangers;
- l'aide accordée par le Service pour la collecte du renseignement étranger dans les limites du Canada.

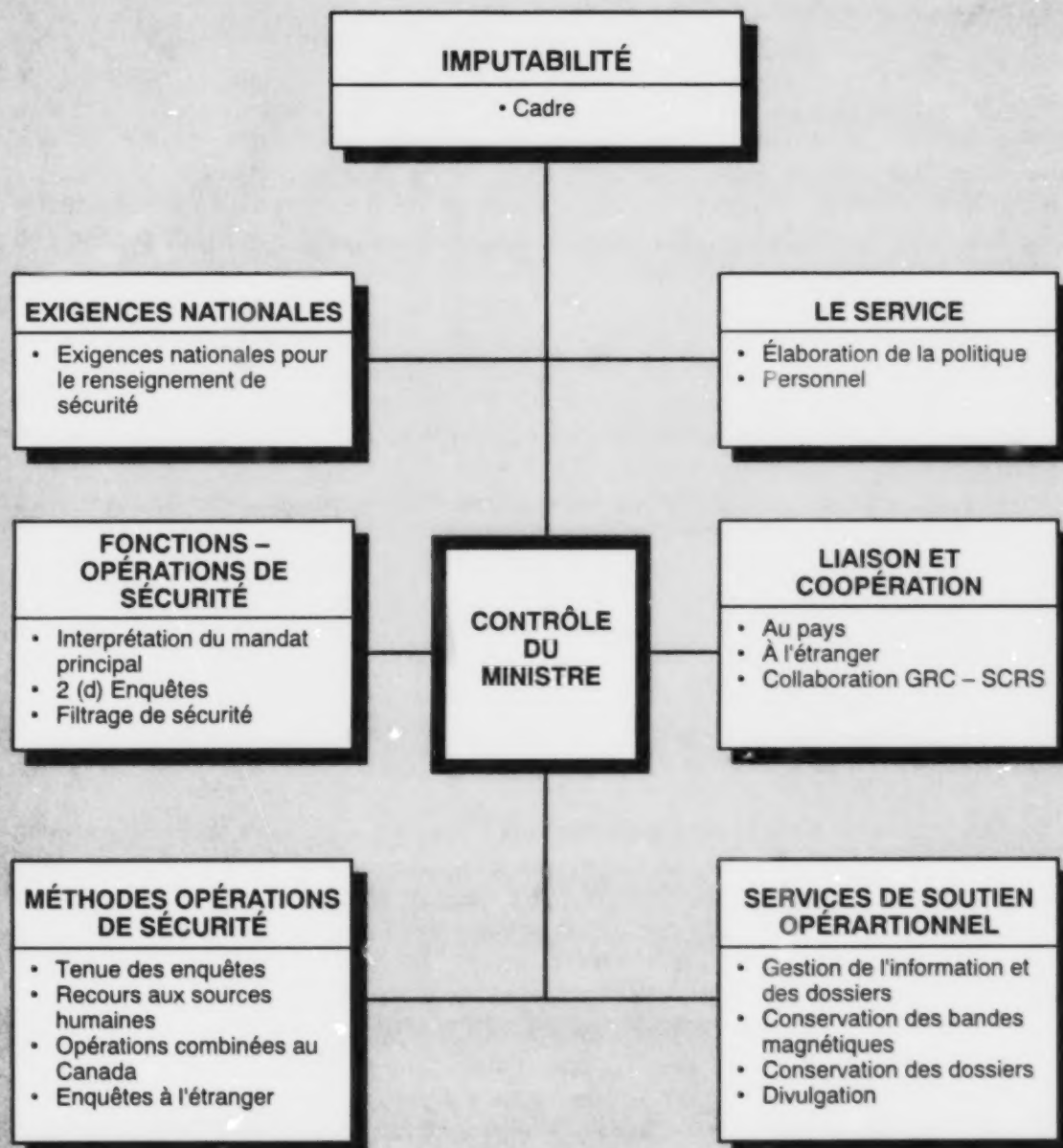
Les instructions du ministre

Le ministre exerce également un contrôle sur le Service par le pouvoir que lui confère la loi d'établir les principes d'action du Service. Cela se fait par les instructions prévues au paragraphe 6(2) de la Loi sur le SCRS.

Une loi adoptée par le Parlement peut établir un cadre législatif, mais elle ne peut, à elle seule, indiquer dans le détail ce que doit être chaque aspect d'une activité opérationnelle. C'est pourquoi il faut un cadre d'action pour faciliter l'interprétation et la mise en oeuvre d'une loi, à plus forte raison si elle crée un organisme de renseignement de sécurité. C'est le seul moyen de s'assurer que le public a confiance dans la façon dont cet organisme fonctionne.

Pour établir un cadre d'action à l'appui d'une loi, on procède normalement de deux façons : on adopte des règlements ou on élabore des lignes directrices concernant les opérations. Aucun de ces deux mécanismes n'est toutefois entièrement satisfaisant dans le contexte du renseignement de sécurité. Les règlements sont des textes publics qui, manifestement, ne se prêtent pas à la transmission d'instructions détaillées sur la façon de conduire des opérations secrètes. Quant aux règles internes de l'organisme, elles ne pourraient, à elles seules, donner suffisamment confiance.

CADRE STRATÉGIQUE DES INSTRUCTIONS DU MINISTRE



Un troisième moyen a donc été prévu dans les dispositions législatives sous la forme d'instructions du ministre données en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi. Ces instructions contribuent à faire du solliciteur général la cheville ouvrière du cadre juridique et du cadre d'action.

En pratique, le ministre donne toutes les instructions importantes par écrit, indépendamment du sujet. Tirant parti de son expérience dans l'application de la Loi sur le SCRS, le gouvernement définit maintenant les instructions prévues au paragraphe 6(2) comme suit : «instructions mises par écrit, qui doivent s'appliquer de façon permanente et que le ministre peut décider de donner touchant les politiques, les normes ou les procédures.»

Cadre stratégique des instructions du ministre

Depuis six ans et demi a été élaboré un ensemble complexe d'instructions du ministre qui établit les principes directeurs déterminés par le solliciteur général pour le Service et ses activités.

Les instructions peuvent être regroupées dans les sept grandes catégories suivantes :

- les mesures prises pour aider le directeur à rendre des comptes au ministre;
- les priorités annuelles du gouvernement relatives aux comptes rendus du renseignement sur les menaces envers la sécurité du Canada (c'est-à-dire les «exigences nationales»);
- les directives sur les fonctions statutaires du Service;
- les directives sur les méthodes et les techniques d'enquête;
- les instructions sur les pratiques intégrées de gestion du Service;
- les normes relatives à la négociation d'ententes de coopération avec des organismes nationaux et étrangers;
- les règles à suivre pour la gestion des dossiers, en particulier la conservation, par le Service, des dossiers hérités du Service de sécurité de la GRC.

On trouvera ci-dessous des instructions clés appartenant à chaque catégorie.

Il existe actuellement quelque 50 instructions du ministre en vigueur. On les regroupe actuellement en instructions à caractère stratégique, ce qui les distingue de celles qui sont fondées sur des cas particuliers. De plus, on procède à l'élaboration de nouvelles instructions pour compléter le cadre. Le Service fait de certaines instructions des procédures opérationnelles pouvant être directement utilisées par son personnel. Cette progression logique, depuis le texte de loi jusqu'à la procédure opérationnelle en passant par l'instruction du ministre, constitue un moyen contrôlé et vérifiable de s'assurer que le Service remplit ses fonctions d'une manière appropriée.

Imputabilité

Il existe une instruction générale pour faire en sorte que le directeur rende des comptes au ministre. On y trouve les attributions du solliciteur général, du sous-solliciteur général et du directeur ainsi qu'un aperçu des exigences officielles en matière de compte rendu, comme l'obligation pour le directeur de rédiger un rapport annuel. Le ministre a également établi des lignes directrices concernant la portée et le contenu du rapport annuel du directeur.

Les exigences nationales en matière de renseignement de sécurité

Étant donné l'évolution constante du milieu de la sécurité, le gouvernement doit régulièrement donner au Service des directives sur ses exigences en matière de renseignement de sécurité. Par conséquent, une évaluation nationale de la menace est préparée chaque année; elle indique les tendances et les questions nouvelles, à partir desquelles sont déterminées les exigences nationales en matière de sécurité pour l'année qui vient. Actuellement, cinq domaines d'intérêt national particulier ont été déterminés comme des priorités pour le SCRS :

- **La sécurité publique** : possibilité pour les Canadiens de se livrer sans crainte d'être lésés à des activités sociales courantes (comprend la sûreté du transport aérien).
- **L'intégrité du processus démocratique au Canada** : fonctionnement des institutions, exercice des droits et des libertés essentiels au bon fonctionnement de la société démocratique canadienne.

- **La sécurité des biens de l'État** : responsabilité du gouvernement de protéger les ressources humaines, intellectuelles et matérielles dont la gestion lui est confiée par la population canadienne.
- **La sécurité économique** : conditions nécessaires pour maintenir la position concurrentielle internationale du Canada, pour fournir des emplois productifs et pour lutter contre l'inflation.
- **La paix et la sécurité dans le monde** : aptitude du système international à évoluer pacifiquement et à assurer en permanence la sécurité du Canada.

Par suite des événements survenus en Europe et au Moyen-Orient ainsi que de la concurrence économique croissante à l'échelle mondiale, le SCRS sera spécialement chargé de déterminer, au cours des années qui viennent, comment des événements qui se produisent à l'étranger pourraient influencer sur la sécurité nationale. La difficulté accrue qu'il y aura à l'avenir à déterminer à temps et avec exactitude les menaces qui pèsent sur la sécurité du Canada exigera efficacité et souplesse dans la collecte du renseignement de sécurité.

Opérations de sécurité

L'instruction sur la politique opérationnelle du Service, en ce qui concerne le mandat en matière de renseignement de sécurité, est essentielle au contrôle du ministre. Elle fait en sorte que les activités de collecte, d'analyse et de compte rendu du Service répondent aux exigences nationales annuelles du gouvernement en matière de renseignement de sécurité. L'instruction donnée dans ce domaine contribue également d'une façon pratique à l'interprétation de termes importants de la Loi sur le SCRS comme «strictement nécessaire», «motifs raisonnables» et «menaces envers la sécurité du Canada». Ces questions sont étudiées au Chapitre V.

Le ministre a également donné une instruction particulière sur la menace de «subversion». En règle générale, le SCRS doit recourir à des informations de source publique dans les enquêtes sur toute menace de ce genre, et il doit obtenir l'approbation du ministre avant d'employer des techniques de collecte par intrusion lorsque la gravité de la menace l'y oblige.

Les instructions sur le filtrage de sécurité indiquent les méthodes spéciales à employer pour effectuer les évaluations de la sécurité dans le domaine de la citoyenneté, de l'immigration et de l'emploi au gouvernement. Ces instructions exigent que le

solliciteur général soit consulté pour toute recommandation défavorable en matière de citoyenneté et d'immigration, et que le directeur approuve personnellement toute recommandation défavorable concernant les attestations de sécurité pour des emplois au gouvernement.

Méthodes opérationnelles

Une instruction générale sur la conduite des enquêtes coiffe d'autres instructions plus spécifiques sur les méthodes opérationnelles. Elle reconnaît explicitement les cinq «principes fondamentaux» que la Commission McDonald a approuvés pour le contrôle des enquêtes.

- La suprématie du droit doit être respectée.
- Le moyen d'enquête utilisé doit être proportionnel à la gravité et à l'imminence de la menace.
- Le besoin d'employer diverses techniques d'enquête doit être mis en regard du tort que cela pourrait causer aux libertés civiles ou à des institutions sociales utiles.
- Plus une technique comporte d'intrusion, plus l'autorisation d'y recourir doit venir de haut.
- Sauf dans les cas d'urgence, il faut utiliser les techniques qui comportent le moins d'intrusion avant d'employer celles qui en comportent le plus.

Outre les principes régissant la conduite des enquêtes, une instruction sur le recours à des sources humaines à cette fin enjoint au Service de tenir compte des critères indiqués ci-dessous.

- Le Service doit recourir aux sources humaines seulement dans les occasions et dans la mesure où il est raisonnable et nécessaire de le faire pour remplir les obligations que la loi lui impose.
- La nécessité d'employer une telle source doit être soigneusement étudiée en regard de préjudices possibles pour les libertés civiles.

- Étant donné que cette technique d'enquête comporte de l'intrusion, le recours à ces sources doit faire l'objet d'un contrôle centralisé.
- Les sources humaines doivent s'acquitter de leurs tâches sans tomber dans l'illégalité. Leur conduite ne doit jamais avoir pour effet de discréditer le Service ou le gouvernement du Canada.
- On doit gérer les sources de façon à assurer à la fois la sécurité des opérations du Service et celle des sources.
- Il faut traiter les sources selon les principes de déontologie, qu'il s'agisse de la façon de les traiter ou de les rémunérer.

Une instruction sur les opérations combinées reconnaît que, dans certaines circonstances, il se peut que l'intérêt du Canada en matière de sécurité exige la présence active au Canada d'enquêteurs provenant d'organismes étrangers de sécurité et de renseignement. Voici les principes qui doivent orienter les activités du Service dans ce domaine :

- la loi et la souveraineté du Canada doivent être en tout temps respectées et protégées;
- l'objectif et les résultats éventuels de la coopération doivent profiter au Canada et servir les intérêts nationaux;
- le SCRS doit exercer un contrôle effectif de l'activité de collaboration.

Une instruction sur les enquêtes menées à l'étranger donne des lignes directrices pour les enquêtes que le Service fait à l'étranger au sujet de menaces envers la sécurité du Canada. Elle précise que le SCRS doit obtenir l'approbation du solliciteur général avant d'amorcer toute activité à l'étranger. L'instruction s'applique aux voyages de sources humaines, aux enquêtes menées à l'étranger par des agents du SCRS pour obtenir des renseignements de sécurité et à l'aide opérationnelle accordée à l'étranger par le Service à des organismes étrangers de sécurité et de renseignement.

Liaison et coopération

Une instruction sur la liaison interne donne des indications sur la conclusion d'ententes entre le Service et d'autres organismes des gouvernements fédéral ou

provinciaux. L'instruction du ministre sur la collaboration entre la GRC et le SCRS en est un bon exemple. Les principes qui régissent la liaison interne font en sorte que les ententes soient conformes au mandat du Service et qu'elles soient en place lorsque surgit la nécessité d'accéder à de l'information, d'obtenir un soutien opérationnel, d'échanger des informations ou des renseignements ou encore de consulter d'autres organismes.

De même, une instruction sur la liaison avec l'étranger énonce les principes devant guider le SCRS lorsqu'il établit et assure la liaison avec des organismes étrangers de sécurité et de renseignement.

Services de soutien opérationnel

L'instruction sur la gestion des dossiers porte sur un grand nombre de questions. Elle vise à faire en sorte que le SCRS conserve uniquement les informations et les renseignements qui correspondent aux fonctions prévues dans la loi pour le Service. Il existe une instruction sur le traitement, le tri et la destruction de dossiers hérités du Service de sécurité de la GRC; sur la destruction de catégories de dossiers pour lesquels les Archives nationales ont approuvé les programmes d'élimination; enfin, sur la conservation de dossiers à valeur historique.

Pour achever le cadre d'action

Le Comité spécial a constaté que «des mesures ont été prises sous la forme d'instructions écrites pour limiter l'ampleur et l'intensité de la surveillance de sécurité, pour définir les principes et les politiques régissant la tenue des enquêtes, surtout là où l'on fait appel à des sources humaines, et pour reconfirmer le rôle et les responsabilités des titulaires occupant des postes clés au sein du réseau de la sûreté nationale.» Depuis le dépôt du rapport du Comité spécial, des instructions supplémentaires ont été données, comme le recommandait celui-ci, sur le mandat premier du Service.

Le solliciteur général donnera, en temps opportun, de nouvelles instructions afin de s'assurer que le Canada est doté d'un organisme de renseignement de sécurité digne de confiance et capable de s'adapter. Entre temps, on poursuivra le travail de consolidation, de mise à jour et d'achèvement du cadre d'action.

CHAPITRE III : LE SOUS-SOLLICITEUR GÉNÉRAL ET L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Pour s'acquitter de sa responsabilité de ministre, lorsqu'il s'agit de faire fonctionner efficacement l'appareil de sécurité nationale, le solliciteur général compte sur l'aide d'un certain nombre de cadres supérieurs et de leurs employés. Chacun d'eux apporte un appui unique et distinct.

- Le sous-solliciteur général fournit des avis éclairés et objectifs et son aide pour toutes les questions de sécurité nationale.
- L'inspecteur général effectue de façon indépendante un examen interne de la mesure dans laquelle le Service respecte les dispositions législatives, les instructions du ministre et les règles en matière opérationnelle.
- Le directeur du SCRS gère le Service.
- Le commissaire de la GRC gère la Gendarmerie.

LE RÔLE DU SOUS-SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Le sous-solliciteur général fournit des avis éclairés et objectifs et son aide au ministre.

Le sous-solliciteur général est l'administrateur général du ministère du Solliciteur général. Sa principale fonction est de donner des avis au ministre et de l'aider à jouer un rôle de chef de file à l'échelle nationale dans les domaines de la sécurité, de l'application des lois, des affaires correctionnelles et de la libération conditionnelle. Au chapitre de la sécurité, ses tâches comprennent les suivantes :

- fournir des avis objectifs et opportuns sur les questions de sécurité nationale;

- coordonner les politiques et les programmes des organismes de sécurité relevant du solliciteur général;
- instaurer des politiques et des programmes pour aider le solliciteur général à jouer son rôle de chef de file;
- favoriser les communications avec les organismes et les personnes qui travaillent ouvertement dans le domaine de la sécurité nationale;
- faire des recherches sur des questions de politique générale en matière de sécurité.

Les responsabilités du sous-solliciteur général à l'égard du SCRS

En vertu de la Loi sur le SCRS, le sous-solliciteur général est chargé d'un certain nombre de fonctions précises pour aider le ministre lorsqu'il s'agit de questions de sécurité nationale. Ces fonctions sont exposées à l'article 7 de la Loi.

Une des plus importantes fonctions du sous-solliciteur général est de fournir des avis au ministre sur les instructions à donner au Service. Cette fonction est cruciale pour le ministre, car elle lui permet de jouer efficacement son rôle de chef de file et de veiller à ce que le Service exerce ses pouvoirs en conformité avec la loi et la politique. Dans les faits, cela signifie que le sous-solliciteur général et le personnel employé dans son organisme (le Secrétariat du Ministère) jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration des instructions écrites que le ministre donne périodiquement au Service pour le guider dans des secteurs d'activité particuliers.

Aux termes de la Loi sur le SCRS, une deuxième fonction du sous-solliciteur général est d'agir comme conseiller sur l'«orientation générale des opérations du Service». Dans les faits, cela veut dire que le sous-solliciteur général et le directeur discutent de toutes les questions touchant le Service qui pourraient nécessiter l'attention ou l'approbation du ministre. Cette fonction entraîne également des consultations fréquentes et approfondies entre le Secrétariat et le Service.

En troisième lieu, la Loi sur le SCRS précise que le Service doit consulter le sous-solliciteur général avant de présenter une demande de mandat ou de renouvellement de mandat à la Cour fédérale, pour obtenir l'autorisation de recourir à certaines techniques d'enquête par intrusion. Cette fonction essentielle est traitée de façon plus détaillée dans le chapitre VIII.

En outre, la Loi sur le SCRS prévoit que c'est du sous-solliciteur que relève l'inspecteur général. Les fonctions de ce dernier sont exposées plus loin.

Le Secrétariat du Ministère

Le sous-solliciteur général est aidé des employés du Secrétariat du Ministère. L'une des trois directions du Secrétariat, la Direction de la police et de la sécurité, aide le sous-solliciteur général à s'acquitter de ses responsabilités concernant l'appareil de sécurité nationale, la police, la planification des mesures d'urgence et la coordination du programme fédéral de lutte contre le terrorisme.

Au sein de la Direction, la Sous-direction des politiques et des opérations en matière de sécurité contribue à la coordination et à l'élaboration des politiques du secteur et de l'organisme dans deux domaines importants : les opérations de renseignement du SCRS et les programmes de la GRC en matière de sécurité préventive et d'application des dispositions législatives touchant la sécurité. La Sous-direction, composée d'une vingtaine d'employés, se charge également d'examiner les demandes formulées par le Service pour obtenir l'autorisation de recourir à des techniques d'enquête spéciales ou d'entreprendre des opérations délicates.

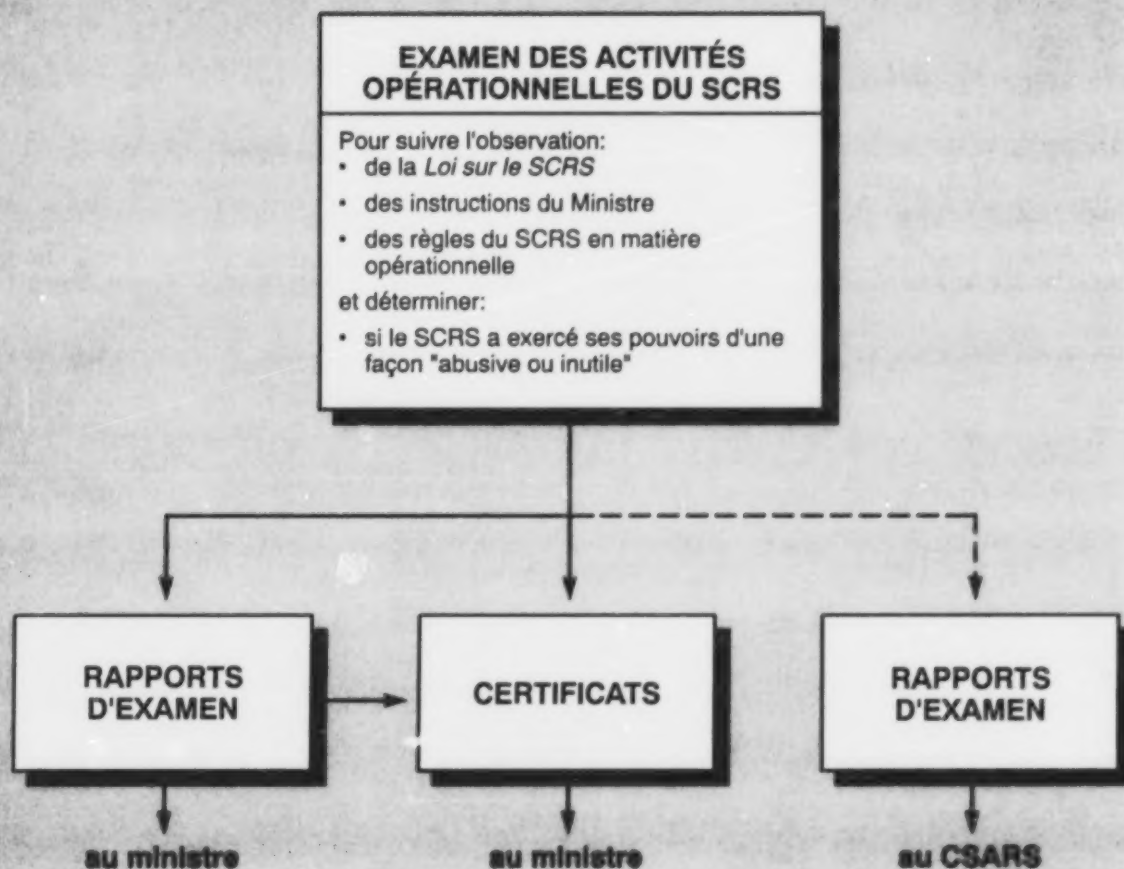
La Direction de la police et de la sécurité englobe également le Centre national de coordination de la sécurité (CNCS). Celui-ci, qui a été créé à la suite d'une recommandation du Rapport du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique (1987), gère le plan national de lutte contre le terrorisme, joue le rôle de secrétariat pour le Comité consultatif interministériel de la sécurité et fournit un soutien opérationnel au solliciteur général, en sa qualité de ministre responsable des mesures de lutte contre le terrorisme au Canada.

Le sous-solliciteur général et le directeur

Le sous-solliciteur général n'assume pas de responsabilité hiérarchique envers le SCRS ni la GRC. Le directeur du SCRS relève directement du solliciteur général. Il en est de même pour le commissaire de la GRC.

Cette situation n'est pas unique au gouvernement. Il existe en effet d'autres cas où plus d'un cadre du niveau de sous-ministre relève d'un ministre. Mais vu l'étendue, la complexité et le caractère délicat du portefeuille, le Comité spécial s'est demandé s'il

LES FONCTIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL



ne vaudrait pas mieux que les directeurs d'organismes relèvent du ministre par l'entremise du sous-solliciteur général. Le Comité spécial croit que la création d'un poste de «premier sous-ministre» pourrait faciliter la coordination entre les organismes et diminuer les responsabilités de gestion du solliciteur général.

L'expérience démontre que les arrangements actuels fonctionnent bien. Le sous-solliciteur général dispose de divers moyens pour rester bien informé et pour être en mesure de fournir les avis et l'aide dont le ministre a besoin. Par ailleurs, un élément important risque de disparaître si le poste de sous-ministre est intégré dans le rouage hiérarchique. Le sous-ministre assumerait alors une grande part des responsabilités relatives à la gestion et à l'organisation des organismes et ne serait pas aussi libre de fournir des avis indépendants au ministre. Cela pourrait avoir pour effet de réduire le contrôle exercé par le ministre.

LE RÔLE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général effectue des examens internes indépendants pour le ministre.

Compte tenu de la lourde charge que doit supporter le solliciteur général pour s'assurer que le SCRS exerce ses pouvoirs de façon légale et responsable, on a créé le poste d'inspecteur général pour donner au ministre un point de vue indépendant sur les activités opérationnelles du Service. En fait, l'inspecteur général tient lieu de vérificateur interne du ministre, pour ce qui est du SCRS. Il ajoute aux avis que le ministre reçoit du sous-solliciteur général un moyen indépendant qui permet de déterminer si le Service se conforme à la loi, aux instructions du ministre et à ses propres politiques.

Le poste d'inspecteur général est unique. Il a évolué avec les années, selon l'expérience pratique et les attentes du ministre. Aujourd'hui, le poste fonctionne à l'entière satisfaction du ministre.

Les observations formulées par le Comité spécial au sujet du Bureau de l'inspecteur général traduisaient la méprise du Comité sur l'objet et le fonctionnement du Bureau, ainsi que la nature confidentielle du travail de l'inspecteur général. Malgré les témoignages du solliciteur général, du sous-solliciteur général, de l'inspecteur général actuel

et d'autres témoins bien informés, le Comité spécial s'est fié à des informations et à des opinions qui ne reflétaient pas exactement le rôle et le fonctionnement du Bureau. Par conséquent, les sujets de préoccupation soulevés par le Comité spécial étaient sans fondement.

Les fonctions de l'inspecteur général

En vertu de l'article 30 de la Loi sur le SCRS, «le gouverneur en conseil nomme un haut fonctionnaire, responsable devant le sous-ministre, en qualité d'inspecteur général». La Loi prévoit trois fonctions interdépendantes pour l'inspecteur général :

- surveiller les activités opérationnelles du Service;
- suivre l'observation par le Service de ses règles générales en matière opérationnelle;
- présenter des certificats au ministre.

Pour que l'inspecteur général puisse exercer ces fonctions efficacement, la Loi prévoit qu'il «est autorisé à avoir accès aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service» et à recevoir du Service «les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin». En vertu de l'article 31, aucune de ces informations ne peut lui être refusée, à l'exception des documents confidentiels du Cabinet.

Le personnel de l'inspecteur général comprend une douzaine d'employés professionnels ayant une expérience remarquablement vaste et diversifiée dans une foule de disciplines.

Le programme d'examen

La Loi sur le SCRS attribue à l'inspecteur général des fonctions de surveillance et de contrôle qui sont continues et, en fait, étroitement liées. L'inspecteur général a regroupé ces fonctions en un programme d'examen qui est à la fois sélectif et compatible avec les ressources disponibles. En outre, il arrive que le ministre demande à l'inspecteur général de faire des examens spéciaux et que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) lui demande d'examiner une activité particulière du Service. (Les fonctions du CSARS sont traitées au chapitre IX.)

Le programme d'examen de l'inspecteur général comporte une série de projets qui aboutiront à une révision systématique et approfondie des principaux aspects des activités opérationnelles du Service. Dans un cycle de 4 à 5 ans, les priorités en matière d'examen sont mises à jour tous les ans, selon l'avancement des travaux déjà prévus et les nouvelles priorités.

Le programme d'examen vise principalement les activités opérationnelles, exclusives au SCRS en sa qualité d'organisme de renseignement de sécurité et dont le ministre doit être tenu bien au courant. Par conséquent, l'inspecteur général s'intéresse surtout aux éléments de programme dont le bon fonctionnement doit être confirmé régulièrement au ministre par une partie indépendante. En cas de problème, le ministre doit en être informé. Il s'agit des éléments qui risqueraient le plus de compromettre les libertés et les droits individuels des Canadiens si le SCRS ne se conformait pas aux documents d'autorisation pertinents.

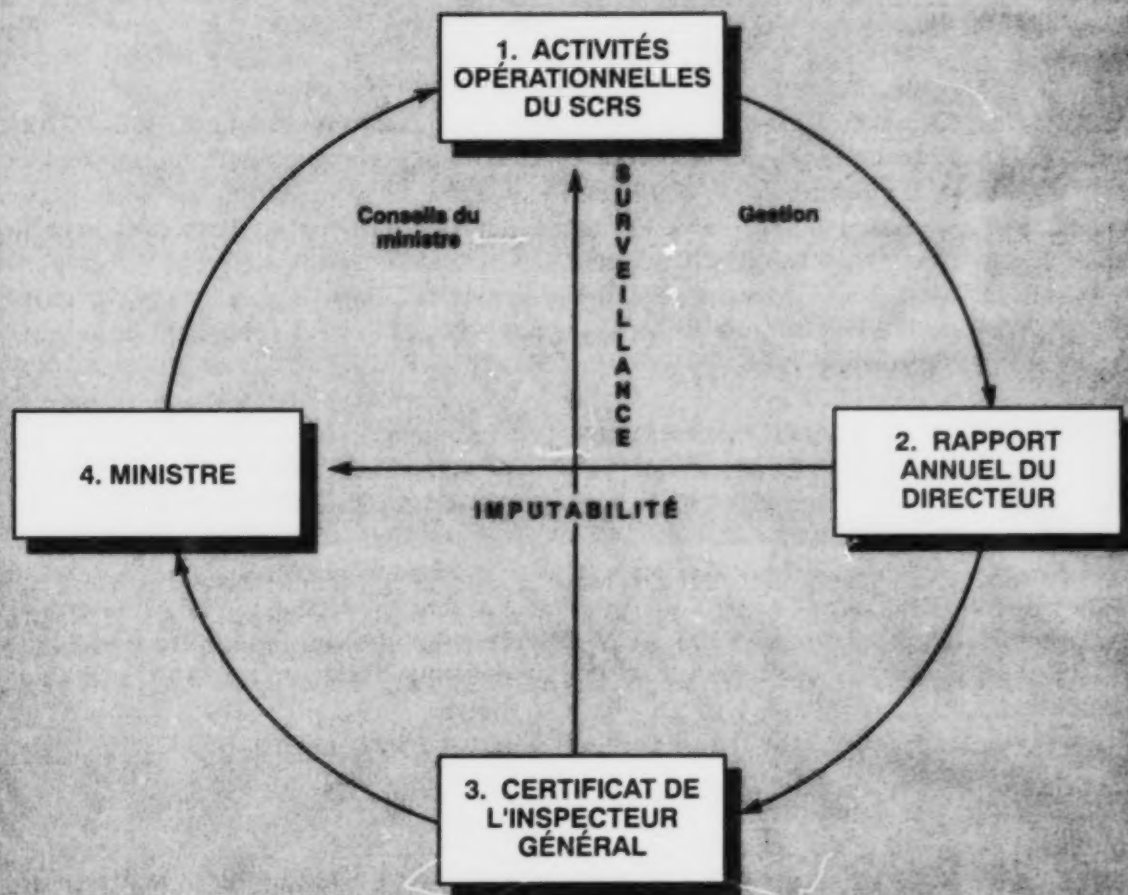
Les projets d'examen des dernières années portaient sur les points suivants :

- les politiques, les décisions et les pratiques en matière de ciblage;
- les demandes de mandat présentées à la Cour fédérale et la façon dont le Service a exercé les pouvoirs accordés par ces mandats;
- le recrutement et le traitement des sources humaines d'information;
- le contrôle et l'utilisation des renseignements recueillis;
- les programmes de filtrage de sécurité.

Dans le cadre des projets d'examen, les enquêteurs de l'inspecteur général examinent des dossiers, mènent des entrevues à l'Administration centrale et dans les régions du SCRS et revérifient les faits et les constatations auprès des cadres du Service avant de présenter des rapports écrits au ministre. Le ministre rencontre régulièrement l'inspecteur général pour discuter de rapports précis et de l'évolution du programme d'examen. Les rapports nécessitant un suivi sont ensuite examinés par le ministre, et les mesures correctives qui s'imposent sont prises.

Les examens de l'inspecteur général visent à vérifier si les éléments suivants sont observés :

CYCLE D'EXAMEN INTERNE



- la Loi sur le SCRS;
- les instructions du ministre;
- les règles du Service en matière opérationnelle;
- les conditions imposées par la Cour fédérale lorsqu'elle décerne un mandat.

En outre, les examens de l'inspecteur général servent à déterminer si, dans le cadre de ses activités opérationnelles, le Service a exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.

Les certificats de l'inspecteur général

En vertu de la Loi sur le SCRS, l'inspecteur général doit présenter des certificats au ministre. Le programme d'examen continu aide l'inspecteur général à rédiger chacun des certificats de façon éclairée.

Aux termes de l'article 33 de la Loi sur le SCRS, le directeur du SCRS doit présenter un rapport au ministre «pour chaque période de douze mois d'activités opérationnelles du Service». Une copie de ce rapport est ensuite remise à l'inspecteur général qui, pour sa part, doit remettre un certificat au ministre où il indique dans quelle mesure le rapport lui paraît «acceptable». Le ministre examine le certificat pour s'assurer que le rapport du directeur constitue un compte rendu raisonnable et équilibré des activités opérationnelles du Service menées au cours de l'année.

De plus, l'article 33 exige expressément de l'inspecteur général qu'il fasse état au ministre, dans son certificat, des cas où le Service a :

- accompli des actes qui n'ont pas été autorisés en vertu de la Loi sur le SCRS;
- contrevenu aux instructions données par le ministre;
- exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.

Une fois remis au ministre, le rapport annuel du directeur et le certificat de l'inspecteur général tiennent lieu de documents importants dans le cycle d'imputabilité.

L'indépendance de l'inspecteur général

En vertu de la Loi sur le SCRS, l'inspecteur général relève du ministre et rend des comptes au sous-ministre. Le CSARS peut également faire effectuer des recherches à l'inspecteur général, dont copie des certificats et d'autres rapports sont mis à la disposition du CSARS. Une question s'est posée, à savoir si l'inspecteur général jouit d'assez de liberté pour fournir des évaluations et des rapports indépendants sur les activités du Service.

Les faits montrent que le pouvoir et l'indépendance de l'inspecteur général sont très bien établis sur les plans juridique et pratique.

- C'est l'inspecteur général qui a le pouvoir de décision final concernant le programme et les priorités du Bureau en matière d'examen, en dépit du fait que l'opinion d'autres intéressés est prise en considération au moment de la préparation du programme et que d'autres examens peuvent être demandées par le ministre ou le CSARS.
- En vertu de la Loi sur le SCRS, l'inspecteur général est autorisé à avoir accès à toute information qui se rattache à l'exercice de ses fonctions et qui relève du Service ou dont il juge avoir besoin dans cet exercice. L'inaccessibilité aux documents confidentiels du Cabinet n'a pas empêché l'inspecteur général d'examiner des informations cruciales.
- En travaillant directement pour le ministre, l'inspecteur général garde un certain recul par rapport aux conseillers du ministre en matière opérationnelle et politique qui se trouvent au Secrétariat du Ministère.
- Bien que le CSARS puisse demander à l'inspecteur général d'effectuer certains examens précis, l'inspecteur général travaille de façon indépendante.
- Comme le CSARS a accès à tous les travaux de l'inspecteur général, il est en mesure de fournir au Parlement une assurance externe que les fonctions de l'inspecteur général sont menées de façon indépendante.

Tel que l'a souligné l'inspecteur général actuel, le fait que toutes les parties à la fonction d'examen partagent le même but, soit d'apporter leur concours pour assurer un service de renseignement efficace et respectueux des droits fondamentaux des Canadiens, signifie que la raison et le bon sens prévalent.

CHAPITRE IV : LE DIRECTEUR ET LE SCRS

Le directeur du SCRS est responsable de la gestion du Service.

LE RÔLE DU DIRECTEUR

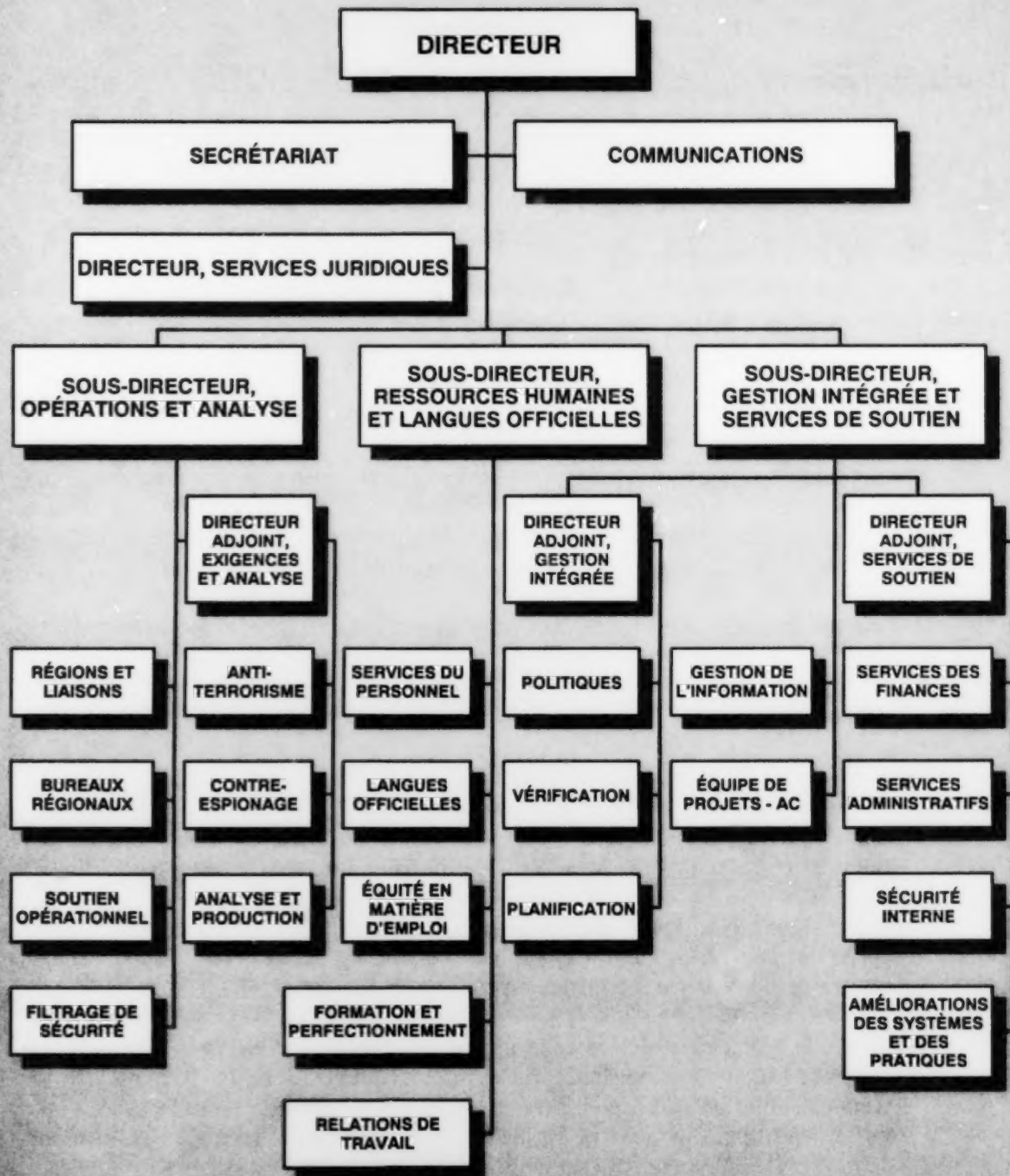
C'est le paragraphe 6(1) de la Loi sur le SCRS qui confère au directeur le pouvoir de gérer le Service. En outre, l'article 8 de la Loi sur le SCRS l'investit du pouvoir exclusif de nommer des employés et, sous réserve des règlements du gouverneur en conseil, d'exercer, d'une part, les pouvoirs et fonctions du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel et, d'autre part, ceux de la Commission de la fonction publique en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Le directeur gère le Service en conformité avec la Loi sur le SCRS, d'autres lois, notamment la Loi sur les langues officielles, la Loi sur le multiculturalisme canadien, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, et les instructions du ministre.

Les principales responsabilités du directeur sont les suivantes :

- donner des orientations au Service pour l'aider à s'acquitter des responsabilités que lui confie la Loi sur le SCRS à l'égard des menaces envers la sécurité du Canada;
- gérer le Service pour qu'il applique ses programmes (contre-espionnage, antiterrorisme, évaluations de sécurité);
- établir la structure générale et la fonction de gestion du Service en fournissant l'orientation et la surveillance qui assurent que le Service s'acquitte de ses responsabilités en conformité avec la loi, les instructions du ministre et les règles en matière opérationnelle et en présidant les principaux comités de direction;
- gérer les relations prévues par la loi et les autres relations extérieures du Service;

SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



- s'acquitter des responsabilités de gestion du personnel confiées au Service en raison de son statut d'employeur distinct;
- approuver la politique interne du Service et en assurer la mise en application;
- faire mieux connaître le rôle et le mandat du Service au public par des relations actives avec le public et les médias;
- consulter le sous-solliciteur général sur les règles générales en matière opérationnelle du Service et sur toute autre question nécessitant une consultation en raison des instructions données en vertu de l'article 6;
- soumettre des comptes rendus au solliciteur général sur toutes les questions relevant de sa compétence.

Pour s'acquitter de ces responsabilités, le directeur est aidé de trois sous-directeurs (Opérations et analyse, Ressources humaines et langues officielles, Gestion intégrée et services de soutien) et de deux directeurs généraux (Secrétariat et Communications).

Gestion du Service

Compte tenu du rôle unique que joue un service de renseignement de sécurité, la Loi confie au directeur des responsabilités et des pouvoirs spéciaux pour l'organisation et la gestion du Service.

En 1984, le SCRS avait pour défi d'établir une toute nouvelle infrastructure pour appuyer le travail d'un nouvel effectif «à caractère civil». Avec la séparation de la GRC, le Service se retrouve sans véritable système de gestion du personnel. Il fallait instaurer un système dont les objectifs refléteraient la culture organisationnelle souhaitée pour un service de renseignement de sécurité moderne.

En 1987, le gouvernement a reconnu que le SCRS avait éprouvé de graves problèmes sur le plan des ressources et qu'il avait été mis sur pied sans une estimation juste de tous les coûts réels entraînés par cette séparation. Une équipe où étaient notamment représentés le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Ministère a alors entrepris un examen des besoins financiers du Service. À la suite de cet examen, on a augmenté les niveaux de ressources du Service. Depuis, ces niveaux ont été augmentés chaque année, ce qui témoigne de

la nécessité de maintenir une Administration centrale dans la Région de la Capitale nationale et de se tenir à la fine pointe des progrès technologiques dans le domaine.

Également en 1987, la structure décisionnelle hiérarchique initiale qui avait tendance à éloigner le directeur des opérations quotidiennes du Service a été abandonnée au profit d'une autre prévoyant une participation plus directe du directeur à la structure interne d'imputabilité du Service et à ses opérations quotidiennes. Le directeur a donc exercé une surveillance directe accrue sur les activités du Service en présidant lui-même les principaux comités du Service chargés des questions suivantes :

- gestion supérieure,
- détermination de l'orientation stratégique du Service,
- approbation des propositions et règles en matière opérationnelle,
- examen et approbation des cibles et des mandats.

Depuis, d'autres changements organisationnels ont été apportés de manière à favoriser la création d'une perspective globale sur les priorités et la planification en matière de programmes.

À la fin de 1987, un sous-directeur a été nommé (Ressources humaines et langues officielles) et chargé de toutes les questions liées au personnel, aux langues officielles, à l'équité en matière d'emploi, à la formation et au perfectionnement ainsi qu'aux relations de travail. Un Secrétariat a également été formé pour aider le directeur à gérer les relations du Service avec les divers organismes d'examen, avec le ministre et le Ministère, les demandes faites en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le système de comités internes et le processus de règlement des plaintes du public. Le Secrétariat sert également de point de réception de la documentation devant être examinée par le directeur.

En 1990, le poste de sous-directeur, Administration et services, a été rebaptisé pour devenir le poste de sous-directeur, Gestion intégrée et services de soutien. Les gestionnaires qui relèvent du titulaire de ce poste sont le directeur adjoint, Gestion intégrée (autrefois du niveau de sous-directeur), qui est responsable de la vérification, des politiques et de la planification, et le directeur adjoint, Services de soutien, qui est responsable des services financiers et administratifs, de la sécurité interne ainsi que des améliorations aux systèmes et aux pratiques. Par la même occasion, on a

renforcé la structure opérationnelle en créant le poste de directeur adjoint, Exigences, lequel relève directement du sous-directeur, Opérations et analyse.

Gestion du personnel

Le dynamisme, la force et le moral d'un organisme sont directement liés à l'intégrité de ses politiques en matière de ressources humaines et au degré de confiance et de respect qui existe entre la direction et les employés. En très peu de temps, le Service a constitué une structure de gestion des ressources humaines qui englobe les éléments importants des initiatives de la fonction publique et qui montre clairement que le SCRS est un type d'organisme où les employés font carrière.

Depuis sa création, le Service a fait des progrès marqués : il a institué des programmes de gestion des ressources humaines et des programmes de relations employeur-employés qui témoignent de l'engagement de la direction à créer un milieu de travail de qualité adapté aux défis des années 90 et qui tient compte des politiques du gouvernement sur l'équité en matière d'emploi, le multiculturalisme et les langues officielles.

En raison des contraintes liées à une base de ressources humaines préétablie et de la nécessité d'embaucher des candidats possédant des compétences et des aptitudes professionnelles spécialisées, le Service s'est maintenant fixé des objectifs numériques et stratégiques réalistes qui reflètent les objectifs du gouvernement en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi.

Les objectifs du Service dans ce domaine sont d'assurer l'égalité d'accès à l'emploi et au perfectionnement et de refléter la mosaïque canadienne. Pour la période allant de 1989 à 1994, le SCRS a mis en oeuvre un programme d'équité en matière d'emploi pour tous les groupes visés. Ce programme prévoit des objectifs numériques et systémiques et comporte un plan de communications. Dans le cadre de ce programme, le Service cherche activement à recruter des candidats représentant tous les groupes et provenant de partout au Canada. Pour ce faire, il a recours à des contrats avec diverses communautés et fait ressortir, dans toute sa publicité, son engagement à l'égard de l'équité en matière d'emploi. Depuis l'automne 1988, le Service a embauché un nombre égal d'hommes et de femmes comme agents de renseignement, au premier échelon. Bien que le principe du mérite demeure le fondement de l'embauche et de l'avancement au sein du Service, ce dernier a pris des mesures pour que les membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi puissent concurrencer efficacement les autres candidats.

En 1990, le programme de multiculturalisme du Service a été intégré à sa stratégie globale, conformément à la Loi sur le multiculturalisme canadien. Ce programme devrait permettre au Service de continuer à attirer des candidats dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

Langues officielles

Le SCRS procède actuellement à la mise en oeuvre du programme des langues officielles du gouvernement, dont les trois objectifs sont : le service au public, la langue de travail et la représentation équitable. On entend par représentation équitable le fait de donner des chances égales d'emploi et de perfectionnement professionnel aux francophones et aux anglophones. Le taux de représentation des anglophones et des francophones au SCRS se compare avantageusement à celui de l'administration fédérale en général, et le Service poursuit ses efforts en vue d'accroître sa capacité bilingue.

TAUX DE REPRÉSENTATION ANGLOPHONE/FRANCOPHONE			
	<u>Général</u>	<u>Catégorie de la gestion</u>	<u>Catégorie d'agents</u>
SCRS	68 p. 100/ 32 p. 100	72 p. 100/ 28 p. 100	77 p. 100/ 23 p. 100
Administration fédérale	72 p. 100/ 28 p. 100	78 p. 100/ 22 p. 100	73 p. 100/ 27 p. 100

À l'heure actuelle, environ 10 p. 100 des employés du SCRS suivent des cours de langue seconde à temps partiel ou à temps plein. En 1988, la révision des politiques du gouvernement fédéral en matière de formation linguistique a rendu cette formation accessible aux fonctionnaires fédéraux; les objectifs de planification de carrière et d'appui à la planification en matière de gestion des ressources humaines s'ajoutaient aux motifs actuels énoncés dans la loi. Alors que le Service continuera à considérer ces motifs comme prioritaires en ce qui concerne la formation en langue seconde au SCRS, conformément aux politiques du gouvernement, il multipliera les possibilités de formation linguistique à temps plein pour ceux qui occupent des postes désignés unilingues. Avant d'avoir accès à la formation linguistique, un employé doit

généralement réussir un test d'aptitudes. De plus, il doit raisonnablement s'attendre à utiliser et à maintenir les connaissances linguistiques acquises par une mutation à un poste bilingue ou par une affectation dans une région bilingue.

Dans la mesure du possible, les employés sont encouragés à utiliser et à maintenir l'acquis linguistique. Sous réserve des exigences opérationnelles, on encourage les affectations à des postes bilingues ou dans une région bilingue. Les agents de renseignements peuvent, selon les programmes actuels de perfectionnement par rotation ou les programmes réguliers de mutation, demander à déménager dans des régions du pays où la langue parlée est différente de la leur.

Le Service négocie avec le Conseil du Trésor en vue de la signature d'une lettre d'entente sur les langues officielles qui portera sur les trois objectifs du programme fixés par le gouvernement. Cette lettre, qui sera un document public, touchera à tous les aspects du problème actuel et comprendra un plan d'action triennal établi à partir des progrès réalisés. La lettre d'entente comprendra également une disposition qui prévoira la tenue d'une vérification interne du programme d'ici trois ans.

Recrutement et perfectionnement

Le SCRS est un employeur distinct qui souscrit aux concepts et aux pratiques d'emplois axés sur la carrière, lesquels font partie intégrante de ses activités d'orientation et d'attribution des ressources. Le Service recrute parfois à l'extérieur lorsqu'il ne dispose pas des compétences recherchées à l'interne ou lorsqu'il n'est pas en mesure d'offrir des programmes de formation de longue durée. La première option du Service est de former ses propres employés en vue d'une promotion.

Les politiques du SCRS énoncent clairement les méthodes dont il se sert pour attirer et embaucher des candidats, perfectionner leurs connaissances et les aider à poursuivre des carrières valorisantes. Les publications internes du SCRS définissant les responsabilités des gestionnaires insistent sur l'importance de veiller à ce que les employés soient formés, stimulés et préparés en fonction de l'avenir.

En 1985, le SCRS a lancé un projet pilote dans le cadre duquel les candidats à un emploi au Service devaient se soumettre à un test polygraphique. À l'origine, le test comprenait des questions sur la loyauté envers le Canada et le mode de vie, mais au début de 1988, on a laissé tomber les questions sur le mode de vie. Depuis lors, les tests polygraphiques ont été axés exclusivement sur la loyauté envers le Canada. Le Service s'est par la suite penché sur la question du recours au polygraphe comme

condition d'emploi et présentera sous peu un rapport au gouvernement sur cette question.

Pour donner suite à la recommandation du Comité spécial, le Service examine également la composante du processus de sélection des employés qui prévoit des évaluations psychologiques.

Relations employeur-employés

En tant qu'employeur distinct, le Service s'est aligné sur les programmes et les politiques de la fonction publique. Règle générale, les employés du SCRS ont les avantages sociaux correspondant à ceux des fonctionnaires. Les avantages des employés qui bénéficient de droits acquis en raison de leur mutation de la GRC, dépassent d'une manière générale ceux des fonctionnaires. Le Service n'a pas l'intention de changer ces droits sans mener les consultations qui s'imposent.

Le Service s'est efforcé de mettre sur pied un programme efficace d'aide aux employés. Rassurés sur le caractère confidentiel des échanges, les employés peuvent bénéficier soit d'une aide professionnelle interne, soit d'un soutien de l'extérieur. Le programme du Service est conçu comme ceux des secteurs privé et public, y compris celui de la GRC.

Les comités de relations employeur-employés mis sur pied par le Service se consultent sur les questions fondamentales touchant les employés, sauf pour ce qui est des conventions collectives ou des conditions d'emploi. Les discussions portent sur divers sujets, allant du point de vue des employés sur le milieu de travail jusqu'à l'établissement des horaires de travail. Les comités permettent également aux gestionnaires et aux employés de corriger des situations dans leur propre milieu de travail, diminuant ainsi le besoin de présenter des griefs.

Le SCRS n'a pas ménagé ses efforts pour mettre en place des mécanismes propices à l'établissement de relations entre l'employeur et les employés. Par exemple, des ententes spéciales d'arbitrage ont été conclues avec la Commission des relations de travail dans la fonction publique pour fournir aux employés du SCRS un mécanisme de recours en cas de grief. La direction du SCRS ne s'oppose pas en principe à ce que des droits de négociation collective soient accordés à la majorité de ses employés, pourvu que certains d'entre eux soient désignés pour remplir les fonctions nécessaires à la sécurité du public.

CHAPITRE V : LE MANDAT DU SCRS

L'appareil de sécurité nationale créé en 1984 prévoyait des mandats précis et distincts pour le SCRS et la GRC. La Loi sur le SCRS décrit les attributions du SCRS, et la Loi sur les infractions en matière de sécurité, pour sa part, confirme la responsabilité de la GRC à l'égard de la sécurité préventive et de l'application des dispositions législatives ayant trait aux infractions en matière de sécurité.

Le Service a un mandat précis qui est défini dans la Loi.

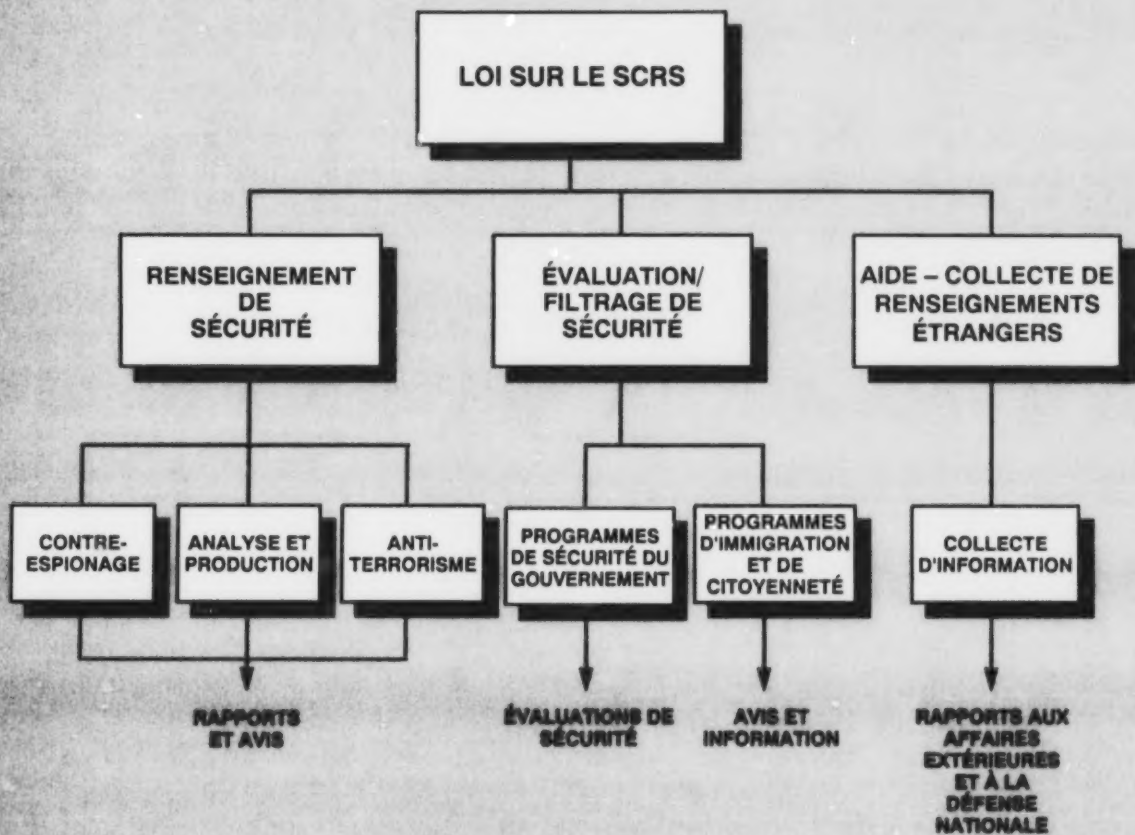
En vertu de la Loi sur le SCRS, le Parlement a attribué au Service une série d'objectifs clairement définis. Les voici :

- recueillir, analyser et conserver les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; en faire rapport au gouvernement du Canada et le conseiller à cet égard (article 12);
- fournir des évaluations de sécurité, à l'appui du programme du gouvernement concernant les autorisations de sécurité (article 13);
- fournir des informations et des conseils à l'appui des programmes de citoyenneté et d'immigration du gouvernement (article 14);
- aider à la collecte de renseignements étrangers (article 16).

Le présent chapitre porte sur les trois premiers objectifs. Le chapitre VII traite du rôle du Service dans la collecte de renseignements étrangers.

Comme tout autre ministère ou organisme gouvernemental, le SCRS est tenu d'atteindre ses objectifs dans le plus grand respect de la légalité, particulièrement des dispositions prévues dans la Charte canadienne des droits et libertés.

MANDAT DU SCRS



MENACES ENVERS LA SÉCURITÉ DU CANADA

Le mandat premier du Service, portant sur son rôle essentiel à l'égard du renseignement de sécurité, se trouve dans deux dispositions de la Loi sur le SCRS : les définitions de «menaces envers la sécurité du Canada» aux paragraphes 2a), b), c) et d); la description du devoir du Service de recueillir, d'analyser et de conserver les informations et les renseignements qui pourraient constituer des «menaces envers la sécurité du Canada», à l'article 12.

L'exercice de ce mandat est régi par les limites et les contrôles prévus aux articles 2 et 12, par les instructions du ministre et par les règles et procédures opérationnelles du Service. En outre, certains pouvoirs utilisés par le Service doivent faire l'objet d'une demande de mandat judiciaire.

Au Canada, la recherche d'une définition acceptable de «menaces envers la sécurité du Canada» remonte au moins à l'époque de la Commission royale Kellock et Taschereau de 1946. Le Parlement a mis beaucoup de temps et d'efforts pour préciser la définition qui se trouve à l'article 2 de la Loi sur le SCRS. On peut donc comprendre qu'elle suscite encore des discussions. Elle touche des questions politiques et philosophiques fondamentales sur lesquelles il n'y aura probablement jamais consensus. Le Comité spécial a lui aussi essayé de trouver la formulation idéale, précisant, dans son rapport, que le libellé actuel était trop large et pourrait ultérieurement entraîner des poursuites en vertu de la Charte. Par conséquent, il a recommandé l'adoption de définitions plus restrictives pour des expressions de la Loi comme «espionnage», «sabotage» et «préjudiciables pour ses intérêts (Canada)».

Le Comité spécial a utilement analysé ces questions et proposé des solutions pour améliorer les définitions de l'article 2. Toutefois, l'expérience montre qu'il ne serait peut-être pas très utile d'apporter des modifications en ce sens à la Loi sur le SCRS. Les définitions actuelles sont effectivement formulées dans un sens large. Le gouvernement estime toutefois que les présentes définitions, combinées aux limites actuelles de la loi et aux instructions du ministre, fournissent des normes d'orientation et des interprétations opérationnelles suffisamment rigoureuses pour assurer un équilibre entre la nécessité, pour le Service, de disposer de pouvoirs discrétionnaires du Service dans ses enquêtes sur les menaces envers la sécurité du Canada et les attentes des Canadiens à l'égard de la protection de leur droits.

ARTICLE 2 - DÉFINITION DE LA MENACE

«2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«menaces envers la sécurité du Canada» Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;
- d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).»

ARTICLE 12 - RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

«12. Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.»

Pour souligner sa résolution d'imposer des limites sur la portée des définitions, le Parlement a inclus dans celles-ci une disposition prévoyant que n'y sont pas comprises les «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord», à moins que ces activités ne soient menées conjointement avec l'une ou l'autre des activités visées dans les catégories définies.

De l'avis du gouvernement, les définitions établies par le Parlement ont précisé des limites extérieures du pouvoir d'enquête du Service qui se sont révélées à la fois durables et objectives. Elles sont axées sur les activités, n'ont pas été conçues de façon idéologique et sont structurées de manière à toujours permettre de déterminer si les intérêts du Canada sont menacés, peu importe les changements qui surviennent à ce sujet sur le plan national ou international.

Les activités du SCRS en matière de collecte de renseignements de sécurité font aussi l'objet de restrictions qui vont au-delà des définitions contenues dans l'article 2. Deux de ces restrictions figurent à l'article 12 et ont des répercussions importantes sur les activités d'enquête du Service.

- Le SCRS doit avoir des «motifs raisonnables de soupçonner» que les activités constituent des menaces avant de pouvoir ouvrir une enquête.
- Le SCRS ne peut recueillir des informations ou des renseignements que «dans la mesure strictement nécessaire».

Instruction du ministre sur les articles 2 et 12

Les instructions du ministre constituent un mécanisme essentiel de contrôle, et les ministres les ont utilisées avec succès pour s'assurer que toute l'attention nécessaire soit accordée à l'interprétation et à l'application des termes contenus dans la loi, plus particulièrement les définitions des menaces.

Le Comité spécial a déploré le fait qu'il n'existait pas d'instruction précise sur le mandat premier du Service, prévu aux articles 2 et 12. Le ministre a donc rectifié la situation. Voici quelques-uns des éléments essentiels de l'instruction donnée :

- Le SCRS doit s'assurer qu'un équilibre adéquat est maintenu entre ses fonctions de collecte, d'analyse, de conservation et de compte rendu.

- Le mandat premier du SCRS est de fournir de l'information et des conseils sur les diverses activités décrites à l'article 2. Le mandat du Service découle du fait que ces activités peuvent nuire à la sécurité du Canada et il ne varie pas selon la légitimité ou l'illégitimité d'une de ces activités.
- Le Service doit accorder la priorité à la collecte d'informations sur les activités qui touchent directement le Canada ou qui s'y déroulent.
- Les expressions de l'article 2 («espionnage» et «sabotage», «préjudiciables à ses intérêts», «qui visent le» et «visant à», et «qui touchent le Canada») et de l'article 12 («strictement nécessaire» et «motifs raisonnables de soupçonner») doivent être interprétées conformément à l'instruction du ministre.
- La vie privée d'une personne doit demeurer inviolée sauf s'il y a des motifs raisonnables de s'y immiscer.
- La démonstration du «strictement nécessaire» détermine la nature et l'envergure de la collecte. Le Service doit s'assurer que la portée et le degré d'intrusion de ses activités de collecte sont proportionnels à la gravité de la menace faisant l'objet de l'enquête.
- Les enquêtes visant les «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» ne peuvent être menées sauf si elles ont un lien avec des activités de menaces tel que définies à l'article 2.
- Le SCRS doit continuer de faire preuve de la plus grande rigueur dans ses analyses et ses avis.

L'instruction du ministre oblige également le directeur à tenir le ministre parfaitement informé de tous les développements importants et des problèmes ou questions susceptibles de créer une controverse en raison de l'exécution par le SCRS de son mandat en matière de renseignement de sécurité.

Instruction sur l'alinéa 2d)

À la fin de 1987, le gouvernement a décidé de dissoudre la Direction de l'antisubversion du Service et, en février 1988, le solliciteur général a annoncé que le Service devait dorénavant obtenir l'autorisation du ministre avant d'enquêter sur des actes de «subversion» selon la définition de l'alinéa 2d), si ces enquêtes nécessitaient le

recours à des informations non publiques. Le gouvernement estime que la controverse initiale soulevée par la question de la «subversion» ne découlait pas de la définition de l'alinéa 2d), mais plutôt de la façon dont cette définition avait été appliquée durant la période de transition. L'instruction du ministre a depuis considérablement limité la portée et l'importance des activités du Service en vertu de l'alinéa 2d).

Le gouvernement est d'avis que son approche est conforme à l'objet de la Loi sur le SCRS. Selon lui, même si, à une période donnée, une menace n'est pas considérée comme particulièrement grave, il n'y aurait pas lieu pour autant de la retirer complètement du mandat du Service et d'empêcher ainsi le gouvernement de recevoir ultérieurement des avis sur le sujet.

Le gouvernement n'est pas insensible aux préoccupations relatives à l'alinéa 2d) dont ont parlé certains de ceux qui ont comparu devant le Comité spécial. Il croit toutefois qu'une grande part des critiques témoignaient d'une appréhension injustifiée plutôt que de l'existence d'un problème réel. La recommandation d'abroger l'alinéa 2d) ne faisait pas l'unanimité parmi les membres du Comité spécial, et un certain nombre de témoins en appuyaient vivement le maintien.

Les instructions données au SCRS à propos des exigences nationales, la tenue des enquêtes et le recours aux sources humaines donnent des orientations quant aux enquêtes et aux moyens d'enquête. Le gouvernement est d'avis que ces instructions prévoient des mécanismes efficaces pour contrôler les activités d'enquête du Service.

Les éléments essentiels du mandat du Service en matière de renseignement de sécurité et des instructions du ministre pertinentes figurent dans les politiques et les procédures du SCRS. Les politiques du Service figurent dans le Manuel des opérations qui transpose la Loi sur le SCRS et les instructions du ministre en des lignes directrices pratiques auxquelles les employés du SCRS doivent se plier dans l'exercice de leurs activités opérationnelles. Le Manuel constitue le document d'orientation le plus détaillé du Service. La direction du SCRS l'examine et le modifie régulièrement pour que les activités du Service soient menées de la façon qui convient.

ÉVALUATIONS DE SÉCURITÉ

Le mandat concernant les évaluations de sécurité du personnel que le Service fournit aux autres ministères et organismes du gouvernement est exposé à l'article 13 de la Loi sur le SCRS. Avec l'approbation des ministres compétents, le

SCRS peut également conclure des ententes l'autorisant à fournir des évaluations de sécurité :

- au gouvernement d'une province ou à l'un de ses ministères,
- à un service de police provincial,
- au gouvernement d'un État étranger, à l'une de ses institutions ou à une organisation internationale.

ARTICLE 13 - ÉVALUATIONS DE SÉCURITÉ

«13. (1) Le Service peut fournir des évaluations de sécurité aux ministères du gouvernement du Canada.

(2) Le Service peut, avec l'approbation du ministre, conclure des ententes avec :

- a) le gouvernement d'une province ou l'un de ses ministères;
- b) un service de police en place dans une province, avec l'approbation du ministre provincial chargé des questions de police.

Ces ententes autorisent le Service à fournir des évaluations de sécurité.

(3) Le Service peut, avec l'approbation du ministre, après consultation entre celui-ci et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, conclure avec le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions, ou une organisation internationale d'États ou l'une de ses institutions, des ententes l'autorisant à leur fournir des évaluations de sécurité.»

La préparation des évaluations de sécurité pour un grand nombre d'employés et d'entrepreneurs du gouvernement fédéral représente une attribution très exigeante. Pour ce faire, le SCRS doit formuler une opinion juste et précise sur la loyauté d'une personne envers le Canada et sur sa fiabilité à cet égard.

Le SCRS doit observer les lois et les politiques qui précisent les aspects dont les évaluations de sécurité doivent tenir compte. D'abord, l'article 2 de la Loi sur le SCRS définit «évaluation de sécurité» comme étant une «évaluation de la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, de sa fiabilité». Ensuite, le document public intitulé Politique du gouvernement sur la sécurité (PGS), énonce les critères qu'il faut prendre en considération dans les évaluations de sécurité. Cette politique intègre les «menaces envers la sécurité du Canada» dans les critères de loyauté et de fiabilité de façon à protéger efficacement les informations et les biens de nature délicate du gouvernement. La PGS contient aussi les critères et les modalités applicables à la classification et à la protection des informations et des biens du gouvernement. En tant que politique gouvernementale relativement nouvelle diffusée en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, la PGS fait l'objet d'un examen continu, et elle est régulièrement révisée et mise à jour pour des besoins de clarté ou de conformité avec les changements législatifs et la jurisprudence.

Comme pour tous les aspects des activités du Service, le gouvernement est conscient de la nécessité de veiller à ce que les droits et libertés des personnes faisant l'objet d'une évaluation soient respectés en tout temps, et à ce que le processus d'évaluation en soit le reflet. Si une personne évaluée demande qu'un conseiller juridique l'accompagne durant une entrevue d'évaluation ou que cette entrevue soit enregistrée, on accédera à sa demande. Le SCRS et les autres ministères et organismes du gouvernement manipulent et protègent les renseignements personnels obtenus dans le cadre d'une évaluation de sécurité en tenant compte du droit de chacun à la vie privée et en respectant les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Comme l'indique le chapitre IX, toute personne estimant qu'on lui a injustement refusé une autorisation de sécurité peut invoquer la Loi sur le SCRS pour obtenir réparation.

FILTRAGE POUR LES BESOINS DE L'IMMIGRATION ET DE LA CITOYENNETÉ

Le Service peut également assurer des services de filtrage du personnel aux ministres de la Couronne responsables des programmes d'immigration et de citoyenneté du gouvernement fédéral.

En vertu de l'article 14 de la Loi sur le SCRS, le Service fournit des conseils et des informations pour appuyer les programmes régis par la Loi sur la citoyenneté et la Loi sur l'immigration. C'est donc dans ces lois et non dans la Loi sur le SCRS que se trouvent les critères et les normes que le SCRS doit appliquer lorsqu'il fournit ces avis et ces informations.

ARTICLE 14 - FILTRAGE DE SÉCURITÉ

«14. Le Service peut :

- a) fournir des conseils à un ministre sur les questions de sécurité du Canada;
- b) transmettre des informations à un ministre sur des questions de sécurité ou des activités criminelles,

dans la mesure où ces conseils et informations sont en rapport avec l'exercice par ce ministre des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la Loi sur la citoyenneté ou de la Loi sur l'immigration.»

Les critères prévus dans la Loi sur la citoyenneté et dans la Loi sur l'immigration reflètent les préoccupations relatives à l'octroi ou au refus de la citoyenneté ou du droit d'établissement au Canada. Les critères de la Loi sur la citoyenneté englobent la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS. Mais cette Loi sur la citoyenneté comporte aussi d'autres critères que le Parlement a jugés nécessaires d'appliquer à la décision d'accorder ou de refuser la citoyenneté. La Loi sur l'immigration, pour sa part, établit une série de critères portant sur le droit d'établissement au Canada. Une bonne partie des termes utilisés dans cette loi se retrouvent dans la définition de «menaces» à l'article 2 de la Loi sur le SCRS. Toutefois, on reconnaît dans la Loi sur l'immigration que, dans une évaluation du droit d'établissement au Canada, il faut tenir compte non seulement des activités qui constituent une menace pour la sécurité, mais aussi des autres types de comportement, comme le comportement criminel.

La Loi sur la citoyenneté et la Loi sur l'immigration autorisent toutes deux le CSARS à faire enquête sur le refus d'accorder un statut de citoyen ou d'immigrant pour des raisons de sécurité.

CHAPITRE VI : LE MANDAT DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

La GRC est responsable de l'application des dispositions législatives en matière de sécurité et de la sécurité préventive.

La Gendarmerie royale du Canada fait partie intégrante du système national de sécurité du Canada. L'origine de la GRC remonte à 1873. Son rôle actuel est fondé sur l'autorité et les responsabilités conférées par la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Cette loi constitue la GRC en tant que service de police fédéral, régit son fonctionnement et autorise le Solliciteur général à conclure avec les provinces, territoires et municipalités des ententes en matière de prestation de services de police.

Sous la direction du Solliciteur général, le Commissaire de la GRC assure le contrôle et la gestion de la Gendarmerie et de toutes les affaires connexes. Quatre sous-commissaires gèrent respectivement les domaines d'activité suivants : police opérationnelle, services judiciaires et de protection, gestion générale et administration. Le Commissaire est également secondé par 13 commandants de division, un par province et par territoire, auxquels s'ajoute celui de la région de la capitale nationale. À l'heure actuelle, la GRC assure des services de police à contrat dans les deux territoires, dans 191 municipalités et dans toutes les provinces, sauf au Québec et en Ontario.

La GRC est chargée de la prévention du crime, de l'application des lois canadiennes et du maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité. Plus précisément, la Gendarmerie royale du Canada doit :

- prévenir et détecter les infractions aux lois fédérales et faire enquête sur celles-ci;
- maintenir l'ordre, prévenir et élucider le crime dans les provinces, les municipalités et les territoires contractants;

- prendre des mesures de sécurité préventive pour protéger les personnes de marque (PDM), certaines propriétés fédérales, des aéroports et des points névralgiques contre les infractions en matière de sécurité ou les menaces;
- donner des avis aux ministères et aux organismes du gouvernement sur les mesures de sécurité préventive à appliquer;
- aider tous les services canadiens chargés du maintien de l'ordre en assurant des services de formation spécialisée, des services de laboratoire judiciaire, d'identification et de traitement électronique des données.

Loi sur les infractions en matière de sécurité

La GRC a toujours été responsable des mesures de sécurité préventive et de l'application du droit pénal concernant les infractions en matière de sécurité. Cependant, les modifications législatives apportées en 1984 ont eu des répercussions sur le mandat de la GRC en ce qui a trait à la sécurité. D'abord, la responsabilité qu'elle assumait concernant le renseignement et le filtrage de sécurité a été confiée au nouveau service de renseignement de sécurité. Ensuite, pour la première fois dans la loi, elle s'est vu confier la responsabilité première de faire enquête sur des infractions liées à un comportement constituant une menace pour la sécurité du Canada ou sur des cas où une personne jouissant d'une protection internationale est victime d'une infraction.

La Loi sur les infractions en matière de sécurité (1984) ne crée pas de nouvelles infractions. Elle définit plutôt les circonstances dans lesquelles les infractions actuelles peuvent entrer dans son champ d'application et ainsi être liées aux responsabilités en matière de sécurité nationale de la GRC, du Solliciteur général et du procureur général du Canada. En vertu de l'article 2 de la Loi, une infraction à une loi fédérale entre dans leurs responsabilités dans les cas suivants :

- «a) l'infraction présumée découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité;
- b) la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du Code criminel.»

La Loi prévoit en outre que :

- les membres de la GRC qui sont des agents de la paix ont «la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions visées à l'article 2 ou de la crainte de leur perpétration»;
- le solliciteur général peut conclure des ententes avec le gouvernement d'une province sur les responsabilités de la police à l'égard des infractions en matière de sécurité;
- le procureur général peut délivrer un fiat pour établir sa compétence exclusive concernant les poursuites à l'égard des infractions en matière de sécurité.

Le mandat de la GRC en matière de sécurité

En raison de ce qui précède, des ententes conclues avec d'autres ministères et organismes fédéraux, des ententes internationales dont le Canada fait partie et des directives du gouvernement, les fonctions de la GRC en matière de sécurité sont vastes. Elles englobent :

- la prévention et la détection de toute infraction en matière de sécurité prévue dans la Loi sur les infractions en matière de sécurité ou d'autres lois fédérales telles le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels et la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, ainsi que les enquêtes et les poursuites à cet égard;
- la prestation de mesures de sécurité préventive pour protéger les PDM, les propriétés fédérales, les aéroports et les points stratégiques contre d'éventuelles infractions en matière de sécurité ou menaces;
- la formulation d'avis aux ministères et organismes du gouvernement sur les mesures de sécurité préventives à appliquer;
- l'examen des évaluations de menace fournies par le SCRS ou d'autres sources afin de bien protéger les PDM et d'assurer la protection nécessaire durant les événements spéciaux.

Un certain nombre de mesures organisationnelles importantes ont été prises pour aider la Gendarmerie à s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de sécurité nationale.

En juillet 1984, au moment de la séparation, le ministre a rédigé une instruction pour décrire le type de relations qui devaient exister entre la GRC et le SCRS; en août 1986, il en a rédigé une autre pour établir le Programme d'agents de liaison entre la GRC et le SCRS. Le ministre a également approuvé un Protocole d'entente entre les deux organismes, lequel a depuis été mis à jour de manière à préciser les nombreuses conditions nécessaires à une collaboration efficace, y compris l'échange d'informations sur l'extrémisme de nature criminelle ou sur le terrorisme, là où elles ont trait à l'application de la loi.

Voici les faits saillants du protocole :

- il réaffirme le rôle que joue le SCRS dans les enquêtes sur des menaces apparentes envers la sécurité du Canada et celui de la GRC dans la prévention des infractions en matière de sécurité et dans l'application de la loi;
- il indique les responsabilités précises de chaque organisme en matière de sécurité;
- il réaffirme le principe selon lequel la GRC est le principal dépositaire des renseignements de sécurité en ce qui concerne les infractions en matière de sécurité nationale et, en fait, compte surtout sur le SCRS pour la recherche de ces renseignements;
- il établit la façon dont chaque partie fournit à l'autre des types d'information précis et prévoit des procédures pour protéger l'information échangée, conformément aux normes rigoureuses exigées pour les informations sur la sécurité nationale;
- il indique certaines formes de soutien opérationnel qu'un organisme peut fournir à l'autre selon une entente de partage des frais;
- il confirme le rôle que joue le système d'échange d'agents de liaison entre le SCRS et la GRC.

En 1988, la GRC a créé la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DERSN), ainsi que des sections connexes. Elle voulait ainsi avoir des compétences et des ressources spécialisées dans les enquêtes sur les infractions ayant une dimension de sécurité nationale et contribuer au programme de protection de la Gendarmerie sur le plan des enquêtes et des fonctions connexes.

Enquêtes de sécurité

Les mandats de la GRC et du SCRS concernant les enquêtes de sécurité diffèrent, mais ont un objectif commun, de là toute l'importance d'une collaboration efficace entre les deux organismes.

Le mandat de la GRC consiste à faire enquête sur des personnes que l'on soupçonne de se livrer à des activités criminelles, et celui du SCRS, de faire enquête sur les menaces en matière de sécurité et de les analyser. Toutefois, ces mandats différents n'ont pas pour résultat de séparer complètement les activités d'enquête des deux organismes. Par conséquent, il arrive parfois que la GRC et le SCRS doivent travailler de concert pour s'acquitter de leur mandat respectif. De plus, malgré les différences de nature opérationnelle qui caractérisent les mandats des deux organismes, leurs activités d'enquête ont beaucoup d'éléments communs. Les deux organismes utilisent des méthodes et des techniques d'enquête similaires pour obtenir de l'information sur les activités de personnes ou de groupes : la GRC, afin de prévenir le crime et d'intenter des poursuites, et le SCRS, afin de faire état au gouvernement des menaces éventuelles et donner son avis à cet égard. Comme ces responsabilités se chevauchent, il faut s'assurer que la GRC et le SCRS comprennent bien leurs responsabilités et leurs rôles respectifs et qu'il existe des ententes pour régir leurs relations. Il est particulièrement important que chacun comprenne les droits et les obligations de l'autre concernant l'échange, la protection et l'utilisation des informations de sécurité.

Utilisation des informations de sécurité durant les procédures judiciaires

Comme l'a souligné le Comité spécial, l'utilisation des informations de sécurité durant les procédures judiciaires est une question complexe, et un groupe de travail spécial du gouvernement en fait actuellement l'étude.

Cette question soulève des préoccupations particulièrement délicates et difficiles pour ce qui est de l'équilibre à établir entre l'intérêt d'un État, d'une part, à posséder un système efficace de collecte de renseignements de sécurité à long terme et, d'autre part, à mener à bien ses poursuites judiciaires relatives à certaines infractions en matière de sécurité, tout en se conformant à la nécessité de protéger les droits de la personne. Dans le domaine de l'application de la loi, l'utilisation des informations fournies par le SCRS comporte un risque important, celui de divulguer les sources humaines et les techniques ainsi que les méthodes d'enquête du Service. C'est aussi l'utilisation de ces informations qui peut faire toute la différence dans l'issue des poursuites judiciaires. Il faut donc évaluer prudemment l'importance que l'on donne à

la protection des renseignements de sécurité par rapport à celle que l'on donne à l'application des lois fédérales avant de décider d'utiliser en cour des informations fournies par le SCRS.

Dans le cadre de l'étude en cours, on examine un certain nombre de solutions visant à mettre en place, que ce soit par voie législative ou stratégique, des mécanismes permettant de maintenir constamment un équilibre satisfaisant entre ces deux éléments.

Protection

La GRC a la vaste responsabilité de remplir les obligations de protection qui, aux échelles nationale et internationale, incombent au gouvernement. Elle doit, notamment, assurer la protection des personnes suivantes :

- le gouverneur général;
- le Premier ministre;
- les ministres;
- les parlementaires;
- les juges de la Cour fédérale du Canada et de la Cour suprême du Canada;
- les cadres supérieurs du gouvernement et d'autres personnes désignées par le Solliciteur général;
- les dignitaires étrangers en visite;
- les missions diplomatiques étrangères.

En outre, la GRC doit veiller à la protection de certaines propriétés fédérales, telles que la Colline du Parlement, les aéroports canadiens, les bureaux et les résidences des missions diplomatiques. Les responsabilités de la GRC en matière de protection englobent la planification et la prestation de services lors de visites de dignitaires et d'événements majeurs partout au Canada.

Le ministère des Affaires extérieures préside les réunions du Comité interministériel de révision des mesures de protection du corps diplomatique, auxquelles participent la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité. Pendant ces réunions, le Comité détermine quelles personnes jouissant d'une protection internationale ont vraiment besoin de protection, après quoi la Gendarmerie fixe le niveau de protection à leur accorder.

La GRC compte sur les renseignements et les évaluations des menaces que fournit le SCRS et sur les informations criminelles provenant de ses propres services et d'autres organismes d'application de la loi pour déterminer les mesures particulières à prendre pour les différentes personnes et propriétés. La planification et la prestation des services aux missions diplomatiques, aux dignitaires en visite et aux événements majeurs exigent également une étroite collaboration avec les autorités provinciales ainsi que le concours des forces de police municipales, régionales et provinciales.

Par ailleurs, les arrangements en matière de sécurité aéroportuaire, approuvés par le Conseil du Trésor, donnent à la GRC le contrôle des mesures de protection dans dix aéroports internationaux et huit autres grands aéroports du Canada. La fonction de police aéroportuaire est vaste, du personnel armé et spécialement formé étant placé aux points d'entrée stratégiques; en outre, les aérogares et les aires d'opération des aéronefs sont patrouillées sans arrêt. De plus, la Gendarmerie royale du Canada supervise le travail des gardiens de sécurité et les systèmes de surveillance et elle contrôle et met en application le système des cartes d'identité.

Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU)

Pour intervenir en cas d'incidents terroristes après que les tentatives pour parvenir à des solutions pacifiques ont échoué, la GRC a mis sur pied un Groupe spécial permanent des interventions d'urgence. Il comprend 49 membres, qui peuvent intervenir collectivement ou comme deux unités égales en nombre. Le GSIU a été créé sous l'autorité de l'article 18 de la Loi sur la GRC, conformément aux responsabilités de la GRC en matière d'application des dispositions sur la sécurité et de mesures de protection, et le ministre a droit de regard sur son utilisation, dont il rend compte.



CHAPITRE VII : LE RENSEIGNEMENT ÉTRANGER

En vertu de la Loi sur le SCRS, le mandat premier du Service a trait au renseignement de sécurité, c'est-à-dire la collecte de renseignements sur les menaces envers la sécurité du Canada. Toutefois, la Loi sur le SCRS lui attribue également un mandat limité en matière de renseignement étranger aux termes duquel il peut aider à recueillir des renseignements sur les moyens et les intentions de personnes et d'États étrangers. Dans le présent chapitre, nous parlerons des activités et des objectifs généraux du gouvernement dans le domaine du renseignement étranger, des restrictions et des mécanismes de contrôle qui s'y appliquent et du rôle de soutien que joue le SCRS dans ce programme.

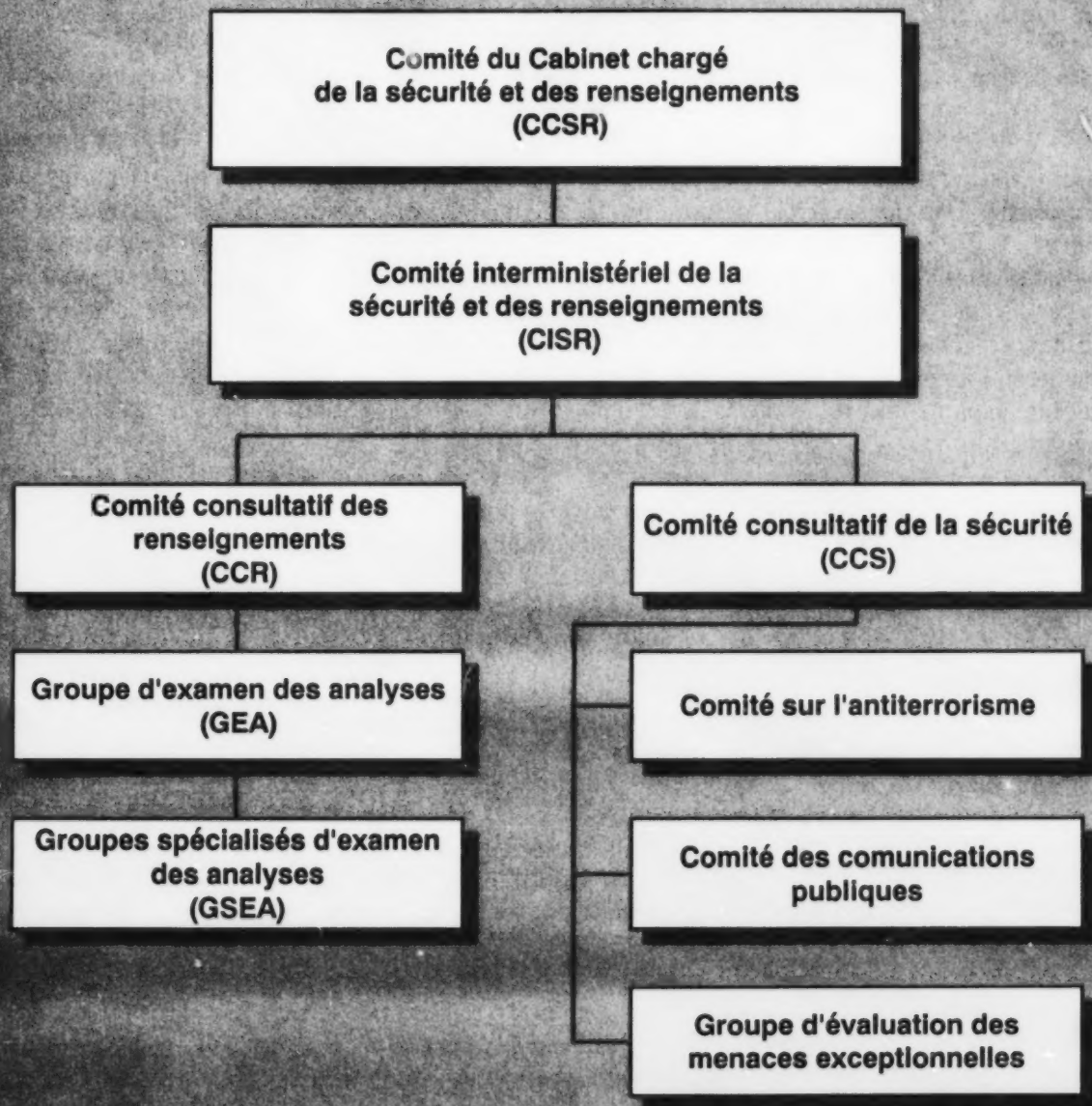
D'après ses attributions, le Comité spécial n'était pas tenu d'examiner les activités en matière de renseignement étranger des ministères et des organismes autres que le SCRS. Cependant, comme le Comité a formulé un certain nombre de recommandations sur les grandes questions dans ce domaine, nous donnons des informations générales pour permettre aux lecteurs de mieux comprendre le programme.

Le renseignement étranger

Produire du renseignement étranger signifie recueillir et analyser des informations sur les moyens, les intentions et les activités d'États, de personnes morales ou d'individus étrangers. Ces informations peuvent être d'ordre politique, économique, militaire, scientifique ou social. Les renseignements produits ont souvent une incidence sur le plan de la sécurité.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les principaux ministères du gouvernement du Canada actifs dans le secteur du renseignement étranger sont celui des Affaires extérieures et du Commerce extérieur et celui de la Défense nationale. Ces deux ministères recueillent des informations auprès de sources ouvertes et au moyen d'échanges avec des pays alliés. De plus, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) intercepte des informations diffusées à l'étranger par radio, par radar ou par d'autres procédés électroniques, et, conformément à l'article 16 de la Loi sur le SCRS, le SCRS aide à recueillir, dans les limites du Canada, du renseignement étranger.

SYSTÈME DES COMITÉS DE LA SÉCURITÉ ET DES RENSEIGNEMENTS



Le programme de renseignement étranger conçu après la guerre était destiné à soutenir la politique étrangère du Canada et sa politique de défense. Ce programme a bien servi le pays pendant toute la durée de la confrontation entre les superpuissances. Toutefois, le monde a radicalement changé depuis deux ans, si bien que le Canada doit maintenant faire face à des défis plus complexes que jamais sur la scène internationale. Par conséquent, le gouvernement a réexaminé le programme du Canada dans ce domaine pour voir s'il répond encore à ses besoins. Des questions comme la détermination des priorités et les méthodes de collecte et d'évaluation du renseignement étranger sont toutes en train d'être réévaluées afin que le programme demeure efficace.

Surveillance et coordination

Les mécanismes actuellement utilisés pour surveiller le secteur du renseignement étranger sont efficaces.

Au sommet de cette structure de surveillance se trouve le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (CCSR), présidé par le premier ministre. Il est formé des ministres dont les ministères et organismes ont la responsabilité première de politiques et d'opérations ayant trait à la sécurité et au renseignement. Le CCSR donne une orientation générale aux deux secteurs - sécurité et renseignement étranger. Il est soutenu par le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR), présidé par le greffier du Conseil privé. Le CISR se compose de sous-ministres représentant des ministères et organismes qui jouent un rôle dans le domaine de la sécurité et des renseignements. Il reçoit des instructions du CCSR et l'aide à établir les priorités au chapitre des renseignements.

Le premier ministre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le ministre de la Défense nationale et le solliciteur général doivent tous rendre des comptes au Parlement sur les décisions prises par le CCSR ainsi que sur les opérations de leurs ministères et organismes respectifs, pour ce qui est des questions liées au renseignement étranger. Le comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce extérieur ainsi que celui de la Défense nationale et des Affaires des anciens combattants fournissent au Parlement des occasions supplémentaires d'examiner les questions de renseignement étranger. Les ministères et organismes du secteur du renseignement étranger font également l'objet d'examins minutieux de la part des tribunaux, du vérificateur général et du commissaire à la protection de la vie privée.

Le sous-greffier (Sécurité et renseignement, et conseiller juridique), assisté par le Secrétariat de la sécurité et du renseignement au Bureau du Conseil privé, assure la coordination générale des politiques du secteur. Il préside le Comité consultatif des renseignements (CCR), qui est chargé de coordonner la production interministérielle d'analyses de sécurité et de renseignement étranger. Le CCR se compose de hauts fonctionnaires des ministères et organismes s'occupant de sécurité et de renseignement. Il veille à ce que les analyses de renseignement soient communiquées en temps voulu aux ministres, ministères et organismes concernés.

Le Comité spécial a suggéré que le gouvernement étudie le pour et le contre de la création d'un bureau central d'évaluation du renseignement, qui fournirait des analyses stratégiques à long terme. Cependant, dans sa forme actuelle, le CCR répond aux demandes à court terme et aux demandes de renseignements stratégiques. Le CISR et le CCR lui-même surveillent et rectifient au besoin les méthodes de production de renseignements afin de s'assurer que le produit répond efficacement aux besoins en constante évolution des utilisateurs. De l'avis du gouvernement, il serait particulièrement difficile, en période de restrictions, de justifier la création d'un bureau national d'évaluation.

Centre de la sécurité des télécommunications

Un autre élément important du programme gouvernemental de renseignement étranger est le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), contrôlé et supervisé par le ministre de la Défense nationale.

Le CST est responsable de deux programmes :

- sécurité de la technologie de l'information (INFOSEC)
- renseignement sur les transmissions (SIGINT)

Dans le cadre du programme INFOSEC, le CST donne au gouvernement des avis techniques, des indications et de l'aide quant à la sécurité des télécommunications du gouvernement fédéral et aux divers aspects de la sécurité informatique. Dans le cadre du programme SIGINT, le CST, avec l'aide du Réseau radio supplémentaire des Forces canadiennes, recueille des informations diffusées à l'étranger par radio, par radar ou par d'autres procédés électroniques, les étudie et en fait rapport au gouvernement afin de lui fournir du renseignement étranger.

Le ministre de la Défense nationale est responsable du CST devant le Parlement. Il approuve les principales dépenses en capital du CST, son Plan opérationnel pluriannuel et (avec le CCSR) ses principales initiatives ayant d'importantes conséquences sur le plan stratégique ou juridique.

Le chef du CST relève du sous-ministre de la Défense nationale pour ce qui est des questions financières et administratives, et au sous-greffier (Sécurité et renseignement, et conseiller juridique) pour ce qui est des questions de principe et des questions opérationnelles.

En outre, on a mis en place des mesures d'imputabilité pour s'assurer que le CST répond aux besoins du gouvernement en matière de renseignement étranger et qu'il le fait de façon légale et efficace tout en tenant compte des changements dans les relations internationales. Ces mesures sont les suivantes :

- le CST dispose d'un conseiller juridique interne venant du ministère de la Justice, et il consulte les hauts fonctionnaires de ce ministère sur des questions d'ordre juridique;
- le CST consulte fréquemment les hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du ministère de la Défense nationale;
- le CST est assujetti aux mécanismes internes d'examen administratif de la DN;
- le CST soumet son plan stratégique et tous les nouveaux énoncés de politique à l'examen du CISR, qui à son tour fait rapport au CCSR.

Ainsi, un vaste système d'imputabilité est déjà en place. Néanmoins, un tel système peut toujours être amélioré. Le gouvernement songe à doter le ministre de la Défense nationale d'autres mécanismes de surveillance à l'égard du CST. Il fera une annonce une fois qu'il aura déterminé la démarche à suivre.

Le SCRS et le renseignement étranger

Le SCRS a un mandat limité aux termes duquel il peut, dans les limites du Canada, aider à la collecte de renseignements étrangers.

ARTICLE 16 - AIDE EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT ÉTRANGER

«16. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, dans les limites du Canada, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités :

- a) d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers;
- b) d'une personne qui n'est :
 - (i) ni un citoyen canadien,
 - (ii) ni un résident permanent au sens de la Loi sur l'immigration,
 - (iii) ni une personne morale constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.

(2) L'assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu'elle ne vise pas des personnes mentionnées aux sous-alinéas (1)b)(i), (ii) ou (iii).

(3) L'exercice par le Service des fonctions visées au paragraphe (1) est subordonné :

- a) à une demande personnelle écrite du ministre de la Défense nationale ou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures;
- b) au consentement personnel du ministre.»

Le mandat du SCRS quant au renseignement étranger est décrit à l'article 16 de la Loi sur le SCRS. Comme il ne convient pas de confier à un seul et même organisme les fonctions liées, d'une part, au renseignement de sécurité et, d'autre part, au renseignement étranger, l'article 16 de la Loi sur le SCRS assujettit à des restrictions strictes le rôle du Service en matière de renseignement étranger.

Premièrement, le SCRS peut «prêter son assistance» à la collecte de renseignements étrangers, seulement à la demande du ministre de la Défense nationale ou du *secrétaire d'État aux Affaires extérieures*.

Deuxièmement, il ne peut qu'aider à recueillir de tels renseignements, et ce, uniquement «dans les limites du Canada».

Troisièmement, il ne peut avoir pour cibles des citoyens canadiens, des résidents permanents du Canada ni des personnes morales constituées au Canada.

Il appert jusqu'à maintenant que le SCRS se soit bien acquitté de ces fonctions aux termes de la Loi sur le SCRS. À la lumière des changements survenus dans le monde, le Service devra manifestement continuer d'aider les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale à recueillir du renseignement étranger.

Un service canadien de renseignement étranger?

Les propres ressources du Canada affectées à la collecte du renseignement étranger, conjuguées aux ententes d'échange de renseignements conclues avec des alliés, comblent les besoins de notre pays dans le domaine. Cependant, si le contexte international devait changer au point où les mesures actuelles ne permettraient plus de satisfaire pleinement les besoins du Canada, le gouvernement devra évaluer soigneusement la situation pour trouver des solutions de rechange.

Si l'on éliminait l'interdiction imposée au SCRS d'exercer ses activités à l'étranger en retranchant les mots «dans les limites du Canada» de l'article 16 de la Loi sur le SCRS, comme l'a suggéré le Comité spécial, on empiéterait sur le mandat premier du Service qui a trait aux renseignements de sécurité. Il convient également de signaler que les objectifs d'un service de renseignement étranger diffèrent fondamentalement de ceux d'un service de sécurité nationale. Le premier cherche à connaître les moyens et les intentions d'autres États et doit mener ses activités de collecte de renseignements en grande partie sur des territoires étrangers, tandis que le second est plus étroitement axé sur des objectifs nationaux ayant trait au contre-espionnage et à l'antiterrorisme. Des services différents nécessitent donc des contrôles différents. C'est pourquoi la collecte de renseignement étranger et celle de renseignements de sécurité sont des fonctions distinctes dans d'autres démocraties occidentales.



CHAPITRE VIII : LES ENQUÊTES SUR LES MENACES

Dans le but de remplir son mandat consistant à faire rapport au gouvernement du Canada sur les menaces envers la sécurité du pays et à le conseiller à cet égard, le Service effectue divers types d'enquêtes, plus ou moins longues, à des fins d'antiterrorisme (AT) et de contre-espionnage (CE). Dans le présent chapitre, nous décrirons le processus d'enquête du Service, y compris les mécanismes de contrôle et d'approbation.

OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE

Les enquêtes prévues à l'article 12 de la Loi sur le SCRS peuvent découler d'informations obtenues de diverses sources - par exemple, un service de police, un organisme étranger de sécurité et de renseignement, une source humaine ou un citoyen concerné. Peu importe leur origine, toutes les enquêtes du SCRS sont assujetties aux mêmes contrôles stricts imposés par la Loi sur le SCRS, les instructions du ministre et les politiques du Service. Ces contrôles permettent de faire en sorte que le critère «strictement nécessaire» figurant à l'article 12 soit respecté, et que le choix des techniques d'enquête se fasse en fonction de la gravité et de la probabilité de la menace soupçonnée.

Des agents de renseignement analysent les informations reçues et évaluent la nécessité de cibler les activités d'une personne, d'un groupe ou d'un organisme (c'est-à-dire ouvrir une enquête sur ces activités). Après qu'un agent de renseignement a déterminé dans un premier temps qu'une enquête peut être nécessaire, un rigoureux processus de contestation et de contrôle est mis en marche. Le superviseur de l'enquêteur est le premier maillon de ce processus qui, dans les cas où certaines techniques d'enquête par intrusion pourraient être utilisées, peut se terminer devant la Cour fédérale à Ottawa.

Prise de décisions concernant le ciblage

Le Service a fortement révisé sa politique de ciblage en 1988. Le principal élément de la nouvelle politique est la désignation de trois niveaux de collecte de l'information (niveaux 1, 2 et 3), chacun correspondant à des techniques d'enquête et à des procédures d'approbation spécifiées.

Les méthodes d'enquête liées à ces trois niveaux sont cumulatives, en ce sens que les techniques et les ressources utilisées à un niveau supérieur peuvent également inclure celles du ou des niveaux inférieurs.

Niveau 1 - Les enquêtes sont de courte durée. Elles permettent aux enquêteurs de recueillir et de garder des informations provenant de sources ouvertes et, par exemple, de documents conservés par des organismes étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Niveau 2 - Les enquêtes comportent un plus fort degré d'intrusion et peuvent, par exemple, comprendre des entrevues et une surveillance physique limitée. Elles peuvent être initialement approuvées par un cadre supérieur du SCRS (régions ou Administration centrale), mais elles ne peuvent être renouvelées qu'avec l'autorisation d'un comité opérationnel supérieur, à savoir le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC).

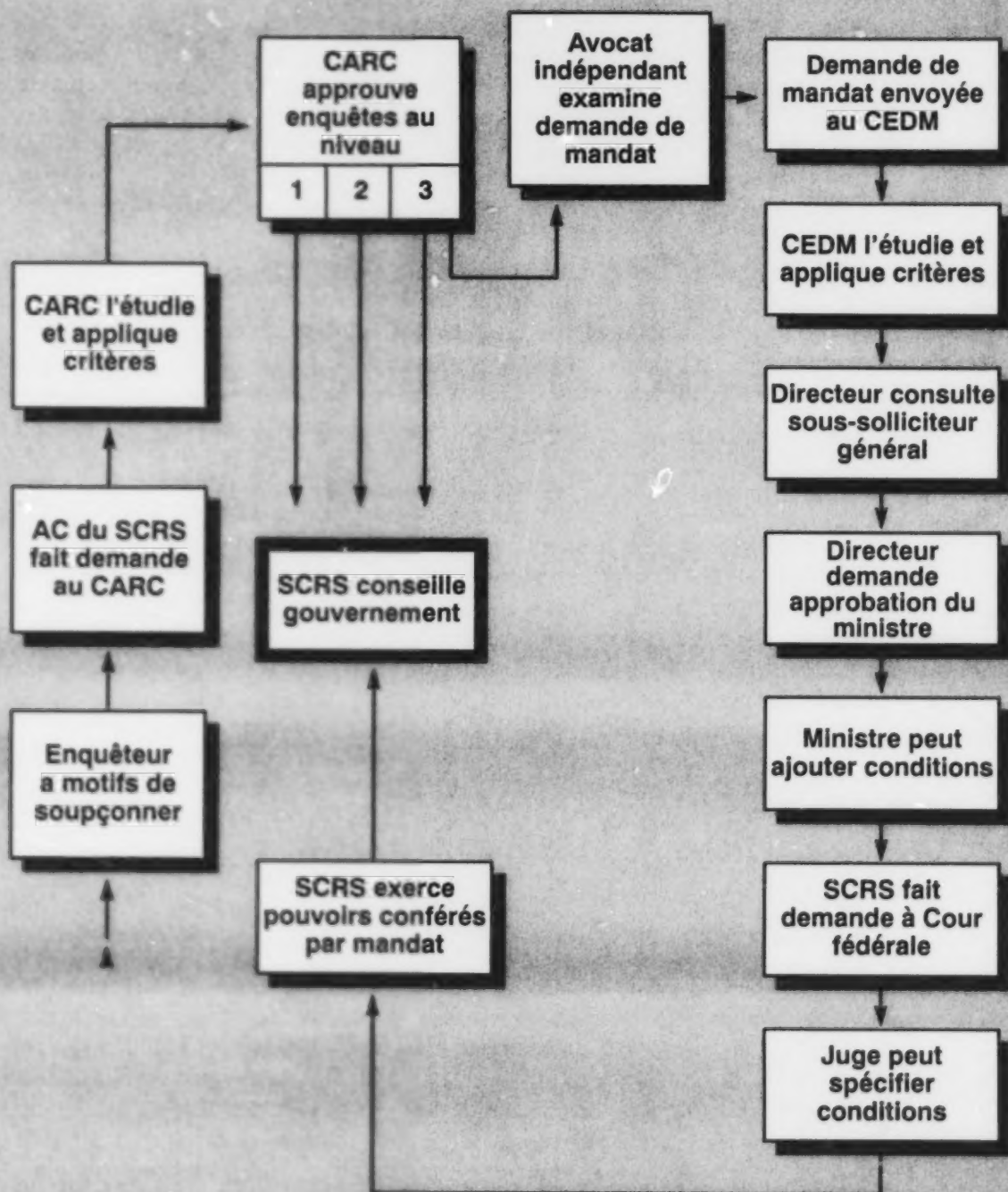
Niveau 3 - Les enquêtes autorisent l'utilisation par les enquêteurs de techniques comportant plus d'intrusion. Ces enquêtes peuvent inclure des opérations spéciales menées aux termes de mandats décernés par la Cour fédérale en vertu de l'article 21 de la Loi sur le SCRS.

Les enquêtes portant sur les activités d'individus ou d'organismes, définies à l'alinéa 2d) de la Loi sur le SCRS, doivent être approuvées par le solliciteur général si les outils d'enquête devant être employés ne se limitent pas à des sources d'information ouvertes.

Suivant la politique du SCRS sur le ciblage, les représentants du Service autorisés à approuver les enquêtes, y compris le CARC, doivent :

- évaluer la fiabilité et le poids des informations présentées à l'appui de la demande;
- évaluer le sérieux et la probabilité des activités que l'on soupçonne de constituer une menace;
- mettre en balance, d'une part, la nécessité de faire enquête, et, d'autre part, les préoccupations relatives aux droits et libertés de la cible et de toute autre personne qui pourrait être touchée par l'enquête.

ENQUÊTE SUR LES MENACES ENVERS LA SÉCURITÉ DU CANADA



Toutes les activités d'enquête du SCRS doivent, bien entendu, être conformes aux instructions du ministre, comme celles se rapportant à la conduite des enquêtes, à l'utilisation des sources humaines et aux enquêtes sur les campus universitaires.

Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC)

Le CARC est présidé par le directeur du Service. Il se compose de cadres supérieurs du SCRS ainsi que de représentants des ministères du Solliciteur général et de la Justice. Les propositions d'enquête soumises au CARC sont généralement élaborées par la direction concernée à l'Administration centrale, de concert avec les Régions, et c'est le directeur général responsable de cette direction qui les défend devant le Comité.

Aux réunions du CARC, les membres étudient la proposition pour voir si elle est conforme à la loi et à la politique, et déterminent si le niveau d'enquête et la durée proposés sont appropriés compte tenu de la cible ainsi que du sérieux et de la probabilité de la menace. Comme l'expliquait le directeur lors de sa comparution devant le Comité spécial, les membres du CARC sont des hauts fonctionnaires qui ont l'expérience et le recul nécessaires pour prendre des décisions judicieuses en matière de ciblage. Les propositions présentées au CARC ne sont pas toutes approuvées, et elles ne sont pas nécessairement approuvées telles quelles. En effet, il arrive que le niveau d'enquête ou la durée demandés soient modifiés (à la hausse ou à la baisse), alors que certaines propositions sont carrément rejetées.

Avant d'utiliser des techniques d'enquête par intrusion, le Service est tenu d'obtenir une autorisation judiciaire.

CONDUITE D'ENQUÊTES EN VERTU DE MANDATS

Avant d'utiliser certaines méthodes d'enquête cachées et comportant de l'intrusion, telles l'ouverture du courrier et l'interception de conversations téléphoniques, le SCRS doit obtenir un mandat de la Cour fédérale. Lors de leurs comparutions devant le Comité spécial, le directeur du SCRS et d'autres représentants du gouvernement ont décrit le soin apporté au processus d'obtention des mandats et ont mentionné les nombreuses étapes à suivre. Selon le rapport du Comité spécial, ce processus, qui a fait l'objet de rajustements de toutes sortes depuis 1984, fonctionne bien. Le gouvernement partage cet avis.

Aux niveaux d'enquête supérieurs, il faut obtenir l'autorisation du CARC pour demander un mandat à la Cour fédérale. Une fois cet obstacle franchi, l'enquêteur élabore une ébauche de la demande de mandat qui sera soumise à la Cour fédérale. La demande consiste normalement en un projet de mandat accompagné d'un affidavit. L'article 21 de la Loi sur le SCRS prescrit le contenu de cet affidavit par lequel il faut persuader un juge de la Cour fédérale qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le Service a besoin d'un mandat pour enquêter sur une menace.

Par suite du rapport Osbaldeston (1987), chaque demande de mandat de la Cour fédérale est maintenant examinée par un avocat indépendant venant du ministère de la Justice. L'avocat indépendant rencontre l'employé du Service ayant élaboré l'affidavit et d'autres représentants du SCRS ayant travaillé à sa rédaction afin de mettre en question la fiabilité des informations opérationnelles dont la demande doit absolument être étayée. L'avocat indépendant doit être persuadé que ces informations :

- sont contenues dans les dossiers du SCRS;
- semblent être fiables;
- sont indiquées avec exactitude dans l'affidavit;
- sont situées dans le contexte.

À la fin de cet examen, l'avocat indépendant présente au sous-solliciteur général un rapport attestant les éléments susmentionnés.

L'ébauche de la demande est ensuite étudiée par le Comité d'examen des demandes de mandat (CEDM). Ce comité est présidé par le directeur et se compose de hauts fonctionnaires du SCRS, de l'avocat indépendant ainsi que de représentants du Secrétariat du Ministère et du ministère de la Justice. Le CEDM discute du bien-fondé de la demande et vérifie plus particulièrement si elle est conforme à la loi et à la politique. Puis il approuve, modifie ou rejette la demande.

Conformément au paragraphe 7(2) de la Loi sur le SCRS, le directeur du Service consulte le sous-solliciteur général, et la demande de mandat est discutée à une réunion que le solliciteur général tient avec le directeur et le sous-solliciteur général. À la suite de cette consultation, le ministre peut soit accepter la demande telle quelle, demander qu'elle soit modifiée, imposer des conditions sur l'exercice des pouvoirs sollicités ou encore la rejeter.

Une fois que la demande de mandat a été approuvée et signée par le solliciteur général, elle est examinée par la Cour fédérale, à Ottawa, durant une audience tenue dans des conditions de sécurité appropriées. Aux termes de l'article 21 de la Loi sur le SCRS, le juge peut spécifier «les conditions [qu'il] estime indiquées dans l'intérêt public».

Le Comité spécial a recommandé que certaines protections actuellement prévues dans les conditions imposées par les juges soient incorporées dans les textes de loi applicables. De l'avis du gouvernement, la codification ne modifierait pas la rigueur du processus de soumission et de traitement des demandes; elle risquerait par contre de réduire la souplesse dont jouit actuellement la Cour pour adapter les conditions en fonction des pouvoirs demandés dans une situation donnée. Le gouvernement est toutefois en train d'étudier la possibilité de regrouper les pratiques existantes dans une instruction du ministre.

La Loi sur le SCRS établit des durées maximales pour les mandats délivrés par la Cour fédérale. La durée fixée par la Cour est fonction des besoins particuliers de l'enquête. Pour déterminer la durée à demander, les enquêteurs respectent scrupuleusement le principe de la proportionnalité qui s'applique à toutes les enquêtes du SCRS. La justesse de la durée est à nouveau étudiée à la réunion du CEDM puis par le solliciteur général, avant que la demande puisse être soumise à la Cour.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, il existe beaucoup de freins, de contrepoids et de mécanismes de contrôle dans le secteur des enquêtes. De l'avis du gouvernement, l'intervention d'un amicus curiae - appelé aussi «avocat du diable» - aux audiences de la Cour fédérale, comme l'a recommandé le Comité spécial, ne rendrait pas le processus de traitement des demandes de mandat plus rigoureux. De même, étant donné la foule de règles et de procédures qui régissent déjà les demandes de mandat, le gouvernement croit qu'il n'est pas nécessaire pour le moment d'établir un règlement réunissant ces règles et procédures.

Le Comité spécial a également exprimé des préoccupations concernant la sécurité physique des installations dans lesquelles la Cour fédérale entend les demandes de mandat du SCRS. Bien que les locaux temporaires mis à la disposition de la Cour soient sûrs, le gouvernement estime lui aussi qu'elle devrait préférablement avoir des locaux adéquats dans l'immeuble même qu'elle occupe. On est en train de dresser des plans à cet effet.

Les mandats du SCRS et la Charte

Le gouvernement est sensible à la crainte que les dispositions de la Loi sur le SCRS relatives aux mandats ne soient pas défendables au regard de la Charte canadienne des droits et libertés.

Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, le Parlement, en adoptant des lois, et le gouvernement, en les appliquant, se sont acquittés avec sérieux de leur responsabilité de s'assurer que les lois existantes et les nouvelles dispositions législatives sont conformes à la Charte.

Le gouvernement est particulièrement conscient de sa responsabilité en ce qui a trait aux dispositions de la Loi sur le SCRS concernant les mandats, étant donné l'élément d'intrusion que comportent les pouvoirs demandés par le Service. C'est pourquoi il a mis en place une série de rigoureux contrôles internes pour s'assurer que les pouvoirs en question sont utilisés avec grand soin, et il a bien tenu à jour le processus d'obtention des mandats à la lumière de la jurisprudence en constante évolution se rapportant à la Charte.

Comme l'a signalé le Comité spécial dans son rapport, cette jurisprudence comprend l'affaire Atwal c. la Reine, dans laquelle les tribunaux :

- ont jugé que les dispositions de la Loi sur le SCRS relatives aux mandats étaient défendables au regard de la Charte;
- ont reconnu que les critères applicables aux questions d'exécution de la loi ne sont pas nécessairement applicables aux questions liées au renseignement de sécurité.

Le gouvernement pense qu'il n'y a pas lieu pour l'instant de réexaminer les conclusions auxquelles en sont venus les tribunaux dans la cause Atwal relativement à la constitutionnalité des dispositions sur les mandats. Cependant, le gouvernement continuera de surveiller les décisions rendues par les tribunaux pour s'assurer que le régime des mandats demeure compatible avec la jurisprudence en constante évolution.

Nécessité d'obtenir un mandat

Avant d'employer une technique d'enquête donnée, le gouvernement demandera une autorisation judiciaire s'il a des motifs raisonnables de croire que l'utilisation de cette technique gênera ou empiètera sur les attentes de vie privée d'une personne qui sont

reconnues par la Constitution. Ainsi, il demandera un mandat lorsque l'utilisation d'une telle technique pourrait, de quelque autre façon, constituer une transgression d'une interdiction prévue dans la loi ou lorsque la Charte en restreint l'utilisation par l'État.

Le Comité spécial a recommandé de modifier la Loi sur le SCRS afin de rendre obligatoire l'obtention d'un mandat pour la «surveillance participative», c'est-à-dire la surveillance électronique à laquelle consent un participant à une communication privée. À la suite de la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire Duarte c. la Reine, le SCRS a pris des mesures pour inclure cette technique d'enquête dans le régime d'obtention des mandats. Le gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier les dispositions législatives, compte tenu de la décision de la Cour suprême.

Le Comité spécial et le CSARS ont tous deux reconnu qu'il n'était ni nécessaire ni approprié d'exiger que le SCRS obtienne une autorisation judiciaire avant d'utiliser des sources humaines. Selon le gouvernement, le recours à certains autres pouvoirs d'enquête devrait également continuer d'être contrôlé au moyen des instructions du ministre et de la politique du Service plutôt que par voie judiciaire.

Rôle du CSARS et de l'inspecteur général

Toutes les opérations du Service peuvent être surveillées et contrôlées par le CSARS et l'inspecteur général. Le Comité spécial a recommandé que la Loi sur le SCRS autorise le CSARS à recueillir et à publier des statistiques sur les mandats. Le gouvernement est tout à fait d'accord pour informer le plus possible la population et le Parlement sur les activités du Service, lorsque celles-ci risquent fortement d'empiéter sur les droits et libertés individuels. Le gouvernement croit toutefois qu'il faut se montrer très prudent quand il s'agit d'informations devant être protégées dans l'intérêt national. Il appuie la pratique actuelle du CSARS, qui consiste à fournir des statistiques sur les mandats dans son rapport annuel.

CHAPITRE IX : LA SURVEILLANCE EXTERNE ET LES PLAINTES

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) est un organisme indépendant qui exerce une surveillance externe sur le SCRS.

La surveillance externe par un organisme indépendant est un élément innovateur et important du système de sécurité nationale établi par la Loi sur le SCRS. La responsabilité de cette fonction a été confiée au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), un comité non partisan composé de conseillers privés. La loi adoptée en 1984 assignait trois tâches principales au CSARS :

- surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions;
- enquêter et faire rapport sur les plaintes «contre des activités du Service»;
- enquêter sur des plaintes découlant du refus d'une habilitation de sécurité, ou du refus de la citoyenneté ou du statut d'immigrant pour des raisons de sécurité.

Ce sont là des tâches délicates et exigeantes dont se sont bien acquittés les membres et le personnel du CSARS au cours des années, fournissant ainsi un précieux service au gouvernement, au Parlement et aux Canadiens.

Le Comité spécial a recommandé un certain nombre de modifications législatives qui viendraient élargir le rôle du CSARS. Vu l'importance qu'a déjà le CSARS dans sa forme actuelle, le gouvernement rejette les modifications proposées; le gouvernement estime qu'elles entraîneraient une dispersion des efforts que déploie le CSARS pour accomplir ses fonctions à l'égard du SCRS ou encore une diminution de la responsabilité du ministre. Plusieurs autres questions soulevées par le Comité spécial relativement au CSARS sont actuellement devant les tribunaux. Le gouvernement adhère cependant à certaines recommandations du Comité spécial ayant trait au processus de nomination des membres du CSARS.

Dans le présent chapitre, nous décrivons les fonctions actuelles du CSARS et nous expliquerons la position du gouvernement concernant de nombreuses recommandations du Comité spécial relatives au CSARS.

LES ORIGINES DU CSARS

Quand on a rédigé la Loi sur le SCRS, on reconnaissait que, dans une large mesure, le nouveau système de sécurité nationale serait un succès en autant que le Parlement et le public auraient confiance en son intégrité. On a alors examiné différentes façons d'exercer une surveillance externe indépendante sur la manière dont le Service remplirait son mandat.

L'une des solutions envisagées était d'assigner cette fonction de surveillance externe à un comité parlementaire. Toutefois, le fait de permettre à des législateurs d'avoir directement accès aux informations sur les opérations du SCRS allait donner lieu à des difficultés d'ordre pratique. En effet, beaucoup de ces informations ne pourraient tout simplement pas être communiquées au public. C'est le cas des informations ayant trait à des tierces personnes ou aux aspects suivants :

- les moyens, les techniques et les méthodes d'enquête du SCRS,
- les opérations courantes,
- les sources techniques,
- l'identité des cibles,
- l'identité des sources humaines.

En outre, traditionnellement dans le système parlementaire canadien, les législateurs ont la liberté d'utiliser ouvertement l'information, de quelque source que ce soit, pour s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de leurs électeurs, de leur parti et de la Chambre. Le fait de leur fournir des documents classifiés ou de créer une structure parlementaire permanente ayant des responsabilités en matière de sécurité nationale pouvait, croyait-on, entraver leur liberté.

On a donc plutôt opté pour la création du CSARS. Le CSARS se veut un substitut au Parlement. Il est formé de conseillers privés qui ne font partie ni de la Chambre des communes ni du Sénat. Il a plein accès aux informations du SCRS, excepté

les renseignements confidentiels du Cabinet, et il est libre d'enquêter sur tous les aspects des opérations du Service. Bien que tenu à la confidentialité, il soumet chaque année un rapport qui est rendu public.

Les tâches que la Loi sur le SCRS assigne au CSARS se divisent en deux grandes catégories : la surveillance et les plaintes.

MANDAT DE SURVEILLANCE DU CSARS

Le rôle de surveillance du CSARS constitue l'un des éléments fondamentaux du cadre d'imputabilité établi par la Loi sur le SCRS.

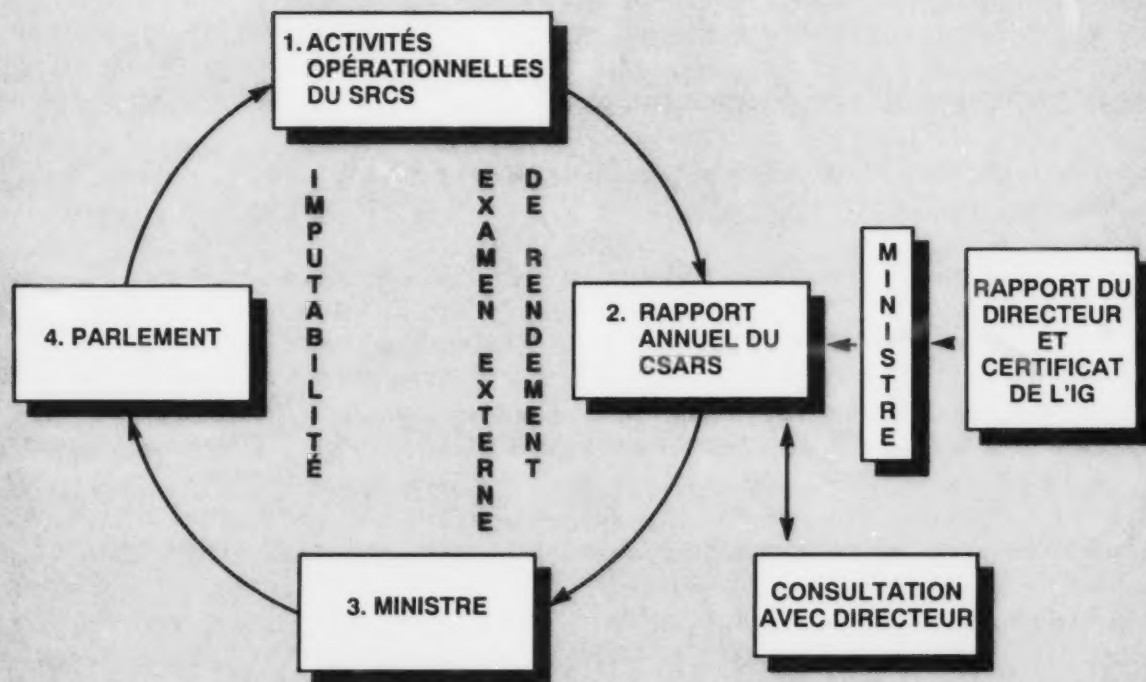
Le fait que le mandat du SCRS ait un caractère législatif et que le ministre soit investi du pouvoir d'établir des instructions montre bien que les activités du Service sont sanctionnées par la loi et doivent être menées conformément à la règle de droit, ce qui comprend la Charte. Pour sa part, le CSARS est chargé de vérifier s'il y a des irrégularités dans les activités du SCRS, tout en faisant bien attention de mettre en balance la sécurité nationale et les libertés individuelles.

En vertu de l'article 38 de la Loi sur le SCRS, le CSARS doit surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions. Cela veut dire, entre autres, examiner :

- les rapports annuels du SCRS et les certificats de l'inspecteur général;
- les instructions du ministre;
- les ententes conclues par le SCRS avec des gouvernements et des organismes du Canada ou de l'étranger;
- les rapports prévus à l'article 20 sur les agissements illicites;
- les règlements.

L'article 40 de la Loi attribue au CSARS la tâche d'examiner si le Service se conforme à la Loi sur le SCRS, aux règlements d'application et aux instructions du ministre, ainsi que de surveiller les activités du SCRS pour s'assurer qu'il n'exerce pas ses pouvoirs de façon abusive ou inutile.

CYCLE DE SURVEILLANCE EXTERNE



La loi assigne aussi des tâches connexes au CSARS, soit celle de contrôler les demandes d'aide au SCRS concernant la cueillette de renseignements étrangers, et celle de compiler et d'analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service.

Le rôle de surveillance du CSARS est un rôle a posteriori. Si le CSARS se mettait un jour à examiner les opérations courantes du SCRS, il pourrait se retrouver dans la délicate obligation de rendre compte au Parlement de la gestion et des opérations du Service. La Loi sur le SCRS indique clairement qu'il s'agit là de la responsabilité du ministre. Le gouvernement estime que l'équilibre assuré par la Loi sur le SCRS ne doit subir aucune modification qui viendrait réduire la responsabilité du ministre, que ce soit en principe ou dans la pratique.

Rapports du CSARS

Le CSARS rend compte de son travail de surveillance au ministre, au Parlement et au public. En vertu de l'article 53, le CSARS remet un rapport annuel au solliciteur général, qui le dépose ensuite devant le Parlement. L'article 54 permet également au CSARS de présenter des rapports spéciaux au solliciteur général, soit de sa propre initiative, soit à la demande de celui-ci.

Le CSARS consulte le directeur pour vérifier si des parties de son rapport ou de ses déclarations renferment certaines informations qui ne devraient pas être rendues publiques pour des raisons de sécurité nationale. Les décisions prises à cet égard s'appuient sur les dispositions pertinentes de la Loi sur le SCRS, ainsi que sur la Loi sur l'accès à l'information. En cas de différend entre le CSARS et le directeur, le solliciteur général est consulté.

Étant donné le principe d'imputabilité du ministre, le gouvernement est d'avis que le rapport annuel du CSARS devrait continuer de passer par le ministre avant d'être déposé devant le Parlement.

Le CSARS et la responsabilité du ministre

Le Parlement est mis au courant des politiques régissant le SCRS par l'entremise du CSARS. Les parlementaires ont également l'occasion, grâce aux rapports annuels du CSARS, de poser des questions pertinentes au ministre à propos du SCRS.

Quand le ministre donne des instructions écrites au Service, le CSARS en reçoit immédiatement copie et doit, selon la loi, les examiner. Comme le CSARS est chargé d'assurer une surveillance externe indépendante, il serait mal venu, selon le gouvernement, de participer directement au processus gouvernemental d'élaboration des politiques.

Le CSARS a donné son opinion au ministre et au Parlement sur les diverses instructions du ministre. C'est néanmoins le ministre qui a la responsabilité de déterminer si la portée et les répercussions des instructions sont appropriées; il doit rendre des comptes au Parlement à cet égard. Ce sujet sera traité au chapitre X.

Le Comité spécial a recommandé que le CSARS ait accès aux renseignements confidentiels du Cabinet. Le gouvernement donne des directives au SCRS par l'entremise des instructions du ministre. Le CSARS reçoit des copies de ces instructions en vertu de la loi, en plus d'être autorisé à consulter tous les documents qui relèvent du Service, sauf les renseignements confidentiels du Cabinet. Le gouvernement ne voit pas la nécessité de s'écarter de la pratique de longue date qui consiste à préserver la confidentialité des documents du Cabinet.

Efficiency, efficacité et surveillance des finances

Jusqu'à maintenant, le CSARS ne s'est nullement senti empêché de faire des observations sur une grande variété de sujets dans le cadre de sa fonction de surveillance. D'après le Comité spécial, toutefois, on devrait modifier la Loi sur le SCRS pour préciser que le mandat du CSARS consiste à surveiller et à examiner l'efficacité et l'efficience du Service.

Le gouvernement est chargé de diriger et de gérer le SCRS, et de rendre compte de son rendement au Parlement. L'exécution de cette responsabilité repose avant tout sur la capacité du gouvernement de s'assurer que le Service se conforme à sa politique interne et à la loi, et sur sa capacité d'évaluer la façon dont le Service remplit ses fonctions et de favoriser son efficacité et son efficience.

Le Comité spécial a également recommandé qu'on modifie la Loi sur le SCRS pour autoriser le CSARS à effectuer, conjointement avec le vérificateur général, des examens financiers du Service.

De l'avis du gouvernement, la vérification de l'«optimisation des ressources» effectuée par le vérificateur général est une fonction spécialisée, clairement établie, qui est exercée de façon globale et uniforme dans tout le gouvernement. Le vérificateur

général fournit au Parlement des informations sur l'utilisation des fonds publics et, aux termes de son mandat, «signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes». Son bureau a les ressources, les connaissances, les compétences et l'indépendance nécessaires pour s'acquitter de cette fonction avec sérieux.

Le rôle du vérificateur général diffère de celui qui est assigné au Comité de surveillance. Si la loi prévoyait l'intervention du CSARS dans les fonctions du vérificateur général, cela risquerait d'entraîner un dédoublement des tâches. Il serait regrettable, de l'avis du gouvernement, que l'on se mette à confondre les fonctions des deux organismes.

Le gouvernement estime que le fait de rendre publics des renseignements détaillés sur les dépenses du SCRS serait préjudiciable à la sécurité nationale, car les cibles du SCRS connaîtraient ainsi ses moyens opérationnels. La responsabilité financière est un aspect-clé de la responsabilité des ministres. Comme les ministres doivent rendre compte au Parlement de la gestion de leurs ministères et de leurs organismes, celui-ci est en droit de s'attendre à ce qu'ils lui garantissent l'existence de systèmes d'imputabilité interne et externe grâce auxquels l'utilisation des fonds publics par le gouvernement est évaluée de façon indépendante et objective.

ENQUÊTES DU CSARS SUR LES PLAINTES

La seconde grande fonction du CSARS consiste à agir comme tribunal dans les cas de plaintes. Cela signifie, entre autres, enquêter sur les plaintes formulées par des personnes mécontentes des activités du Service. Le CSARS enquête aussi sur les plaintes de personnes qui se sont vu refuser l'habilitation de sécurité dont elles avaient besoin pour occuper un emploi dans la fonction publique ou fournir des biens et des services au gouvernement fédéral, ou encore pour des questions d'immigration ou de citoyenneté. Enfin, le CSARS enquête sur des plaintes déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne qui comportent des aspects touchant la sécurité.

Dans le but d'habiliter le CSARS à enquêter sur des plaintes, on a incorporé certains pouvoirs et fonctions dans la Loi sur le SCRS. Ceux-ci ont été élargis par les règles de procédure qui ont été élaborées par le CSARS. Ce régime de pouvoirs et fonctions exige ceci :

- le CSARS doit signaler l'ouverture d'une enquête au directeur et à l'administrateur général concerné, sauf si le directeur est déjà au courant en vertu de l'article 41;

- le CSARS doit mener ses enquêtes en secret;
- le CSARS peut convoquer des témoins et recevoir des preuves. Dans l'exécution de sa fonction d'enquêteur, il est autorisé à consulter toutes les informations relevant du SCRS et de l'inspecteur général qui se rapportent à l'enquête, à l'exception des renseignements confidentiels du Cabinet.

Article 41 : «Activités du Service»

Aux termes de l'article 41 de la Loi sur le SCRS, une personne peut porter plainte auprès du CSARS contre des «activités du Service». La plainte doit d'abord être présentée au directeur du SCRS. Si celui-ci ne répond pas dans un délai jugé normal, ou si le plaignant n'est pas satisfait de sa réponse, le Comité doit faire enquête.

Dans son rapport, le Comité spécial a dit craindre que l'obligation de s'adresser d'abord au directeur ait un effet dissuasif sur les personnes songeant à porter plainte. L'idée de faire passer la plainte par le directeur d'abord a pour but de lui permettre de régler le cas à la satisfaction du plaignant, avant que celui-ci soit obligé de s'engager dans un processus de plainte auprès du CSARS qui risque d'être long et coûteux.

Toutefois, le plaignant peut porter l'affaire à l'attention du CSARS s'il n'est pas satisfait de la réponse du directeur. Éliminer l'obligation d'aviser le directeur en premier lieu réduirait l'efficacité de la responsabilité de gestion qui lui incombe. De plus, la recommandation du Comité spécial ne ferait pas nécessairement gagner du temps au plaignant, car le directeur peut être à même de régler le cas rapidement et à la satisfaction du plaignant. Toute mesure corrective que le directeur pourrait prendre à la suite de la plainte serait examinée par le CSARS.

Article 42 : Plaintes concernant les habilitations de sécurité

Aux termes de l'article 42 de la Loi sur le SCRS, les individus qui se font refuser un emploi, renvoyer, rétrograder ou muter simplement parce qu'une habilitation de sécurité leur a été refusée ont le droit de porter plainte auprès du CSARS. L'article 29 de la Loi sur le SCRS indique quels sont les représentants du gouvernement chargés d'accorder ou de refuser les habilitations de sécurité. Ces représentants - désignés sous le nom d'«administrateurs généraux» - comprennent les sous-ministres, les chefs de certains organismes et, pour le reste de la fonction publique, les personnes désignées

par décret. Un administrateur général qui refuse une habilitation de sécurité doit aviser l'individu de ce refus. Le CSARS est ensuite tenu d'enquêter sur la plainte que peut déposer l'individu à la suite du refus.

Le Comité spécial a recommandé de modifier l'article 42 de sorte que le droit de déposer une plainte auprès du CSARS soit étendu à tout individu qui se voit refuser une habilitation de sécurité.

Les individus qui ne jouissent pas du droit de porter plainte en vertu de l'article 42 après s'être vu refuser une habilitation de sécurité peuvent toujours s'adresser à la Cour fédérale. Le gouvernement reconnaît néanmoins que la situation actuelle laisse à désirer. Le gouvernement s'engage à se pencher sur les recours de circonstance déjà prévus par des lois ou par des politiques et à les étudier pour étendre ce droit aux personnes qui s'estiment lésées. Entre temps, ces personnes peuvent à tout le moins tenter d'obtenir un redressement des torts subis auprès de la Cour fédérale.

Le Comité spécial a aussi exprimé des préoccupations concernant le temps nécessaire au Service pour faire les enquêtes de sécurité. Selon lui, une voie de recours possible pour les personnes victimes de délais excessifs serait d'avoir le droit de porter plainte auprès du CSARS en vertu de l'article 42.

Le gouvernement est conscient des difficultés que peuvent vivre les personnes victimes de retards dans les enquêtes de sécurité. Il a d'ailleurs affecté des ressources supplémentaires à l'exécution de ces enquêtes. Comme le reconnaît le Comité spécial, le SCRS a fait «des efforts considérables» pour réduire le nombre et la longueur des retards; en réalité, beaucoup de retards ont des causes indépendantes de sa volonté.

Le Comité spécial appuie l'idée selon laquelle les recommandations adressées aux administrateurs généraux par le CSARS à la suite d'une plainte portée en vertu de l'article 42 ont un caractère exécutoire. Cette question est actuellement en litige. La Cour d'appel fédérale a conclu que ces recommandations du CSARS ont effectivement force exécutoire. Le gouvernement a toutefois obtenu l'autorisation d'en appeler de cette décision devant la Cour suprême du Canada.

Dans tout le gouvernement, l'un des éléments-clés d'une bonne gestion de la sécurité est la responsabilité des administrateurs généraux. Le fait que ce soit eux qui accordent ou refusent les habilitations de sécurité reflète ce principe. Si les décisions du CSARS quant aux habilitations de sécurité étaient définitives et exécutoires, elles contraindraient les administrateurs généraux et les ministres à embaucher une personne

dont ils se méfient. Si une telle personne devait un jour commettre une infraction grave à la sécurité, il faudrait alors se demander qui en porte la responsabilité.

C'est le SCRS, et non l'administrateur général, qui effectue l'enquête préalable à la prise de la décision touchant l'octroi de l'habilitation de sécurité. Lorsque le CSARS examine l'enquête menée par le Service, il peut convoquer des témoins et effectuer lui-même des enquêtes. Il présente ensuite ses conclusions et ses «recommandations» à l'administrateur général. Toutefois, la décision définitive doit continuer de revenir à l'administrateur général et au ministre qui ont la tâche de protéger les informations classifiées sous leur garde et de contrôler l'accès à ces informations.

Aide aux plaignants

Le Comité spécial s'inquiète de ce qu'il puisse arriver que les plaignants ne bénéficient pas des services d'un avocat indépendant lors de leur comparution devant le CSARS. Il a proposé d'autoriser celui-ci à fournir de l'aide ou à rembourser les frais dans certaines circonstances.

Le gouvernement estime que cette question doit être examinée à l'échelle de toute l'administration gouvernementale. Il en coûterait cher d'étendre à tous les types de tribunaux fédéraux le pouvoir de fournir de l'aide ou de rembourser les frais; c'est pourquoi la question doit être étudiée avec soin.

Examen de la Cour fédérale

D'après le Comité spécial, les dispositions de la Loi sur la Cour fédérale qui confèrent à celle-ci le pouvoir d'examiner les procédures du CSARS prêtent à confusion, et on devrait les clarifier en attribuant ce pouvoir à la Cour d'appel fédérale. Le Comité propose également d'établir des procédures pour faciliter le transfert des dossiers et des documents.

Par suite de récentes modifications à la Loi sur la Cour fédérale, la situation est maintenant clarifiée; en effet, la Section de première instance a le pouvoir exclusif d'examiner les procédures du CSARS. La question de permettre à la Cour fédérale de consulter l'information pertinente est actuellement étudiée par un groupe de travail technique interministériel, et elle est également devant les tribunaux.

ATTRIBUTIONS ET COMPOSITION DU CSARS

Le Comité spécial a suggéré que le CSARS surveille d'autres fonctions ainsi que les opérations d'autres organismes. Selon le gouvernement, élargir ainsi le mandat du CSARS pourrait diminuer la capacité de celui-ci de remplir les responsabilités que lui confie la loi. De plus, les ministères et les organismes autres que le SCRS qui agissent dans le secteur de la sécurité et du renseignement sont déjà assujettis à des mécanismes de contrôle et d'examen adaptés à leurs mandats respectifs. Ces contrôles sont exercés par les ministres, les tribunaux, des organismes de surveillance internes et externes, dont les commissaires à la protection de la vie privée, à l'accès à l'information et aux droits de la personne. Dans la mesure où le SCRS a des rapports avec d'autres organismes gouvernementaux, ces rapports sont du ressort du CSARS.

Le Comité spécial a formulé plusieurs recommandations quant au nombre de membres du CSARS et à leur mode de nomination. Selon la Loi sur le SCRS, le CSARS se compose d'un président et de deux à quatre autres membres. Toutes les personnes nommées sont des membres du Conseil privé qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes. C'est le gouverneur en conseil qui fait les nominations, après que le premier ministre a consulté les chefs des principaux partis de l'opposition à la Chambre des communes.

Le gouvernement reconnaît la nécessité de consulter les chefs des autres partis au sujet de ces nominations. Il estime lui aussi, comme le Comité spécial, que les nominations au sein du CSARS doivent continuer d'être échelonnées, et que les personnes nommées doivent demeurer susceptibles d'être convoquées devant le Comité permanent. À son avis, les dispositions concernant le nombre de membres du CSARS tiennent compte à la fois des besoins actuels et envisagés.



CHAPITRE X : LE PARLEMENT ET LE PUBLIC

Dans son examen de la Loi sur le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, un Comité spécial de la Chambre des communes a reconnu que les représentants élus ont un rôle important à jouer dans l'appareil de sécurité nationale. Pour s'assurer que cet appareil continue à être examiné de près par les parlementaires, le gouvernement a eu recours à ces lois qui obligeaient le ministre à rendre des comptes au Parlement et qui prévoyaient la tenue d'examens externes par le CSARS.

Pour donner effet au principe d'imputabilité, le Solliciteur général et des cadres supérieurs ont comparu régulièrement devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général - comme le Comité spécial l'a souligné dans son rapport. En outre, pour aider le Comité spécial à faire son examen, le gouvernement lui a fourni une quantité considérable de renseignements qui n'avaient pas été dévoilés auparavant.

Le CSARS rend aussi des comptes au Parlement grâce aux rapports annuels qu'il est tenu de soumettre - au ministre et, par l'intermédiaire de ce dernier, à chacune des deux Chambres - sur ses activités de l'année précédente. Comme l'explique le chapitre IX, le CSARS a été créé en grande partie pour agir au nom du Parlement dans le délicat domaine du renseignement de sécurité, et la Loi sur le SCRS lui a conféré de vastes pouvoirs pour surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions. Dans son rapport, le Comité spécial a mentionné que le CSARS l'avait bien servi en décelant les sujets de préoccupation actuels des Canadiens.

Établir la confiance

Comme ces mesures d'imputabilité ont donné de bons résultats, le gouvernement estime qu'elles ne devraient pas être modifiées. Le gouvernement admet toutefois que l'efficacité n'est pas tout. Il faut aussi que le Parlement et le public soient confiants que l'appareil de sécurité nationale fonctionne dans les meilleurs intérêts du Canada.

Par ailleurs, la confiance est fonction de la connaissance. Comme le Solliciteur général l'a signalé lorsqu'il a comparu devant le Comité spécial, l'efficacité de la sécurité repose sur la confidentialité, ce qui ne veut pas dire qu'il faille garder le secret pour le

simple plaisir de la chose. Refuser de discuter publiquement des questions de sécurité nationale avec les Canadiens ne peut qu'engendrer la méfiance et l'ignorance.

Le défi, c'est d'être efficace et d'inspirer confiance en trouvant un juste milieu entre la confidentialité et la transparence. Voici ce que le gouvernement entend faire pour y arriver.

Informier le Parlement

Le gouvernement estime que plus de renseignements sur l'appareil de sécurité nationale peuvent être mis à la disposition du Parlement et il s'engage à en fournir davantage au public, comme il l'a fait tout au long du document Maintenir le cap.

Les fonctionnaires continueront, bien sûr, à répondre le plus souvent possible aux questions qui leur seront posées lors de comparutions devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général afin de renseigner les parlementaires sur des aspects particuliers de la sécurité. Les fonctionnaires qui témoignent devant des comités parlementaires resteront tenus de respecter leurs obligations envers leur ministre et le gouvernement, c'est-à-dire ne pas dévoiler de renseignements classés confidentiels parce qu'ils concernent, par exemple, la sécurité nationale ou parce qu'ils constituent des renseignements personnels ou des avis aux ministres. Le ministre est la seule personne à détenir à certaines occasions quelque latitude pour divulguer ces renseignements et il ne faut pas reprocher aux fonctionnaires de respecter leurs obligations.

Déclaration annuelle du ministre sur la sécurité nationale

Le gouvernement convient avec le Comité spécial que la diffusion annuelle d'un rapport sur les questions de renseignement de sécurité, rapport qui pourrait être déposé devant le Parlement, contribuerait de façon significative à la naissance d'un débat public éclairé. Aussi, à compter de 1992, le Solliciteur général présentera, en même temps qu'il déposera le Budget des dépenses principal au Parlement, une déclaration annuelle sur les problèmes de sécurité nationale auxquels le Canada fait face. Cette déclaration contiendra un compte rendu des principales questions de sécurité nationale traitées au cours de l'année précédente ainsi qu'un aperçu des orientations pour l'année suivante.

La déclaration du ministre sera accompagnée d'un rapport public annuel qui aura été préparé par le directeur et qui comportera une analyse de la menace.

Divulgarion des instructions au public

Le gouvernement est aussi d'accord avec le Comité spécial pour dire qu'une plus grande transparence à l'égard des instructions du ministre contribuerait à accroître la confiance dans les mécanismes actuels de contrôle et d'imputabilité.

Au début des années 80, la plupart des instructions du ministre visaient à orienter les activités du Service. Bon nombre d'entre elles étaient classées très confidentielles sous prétexte que la divulgation des contraintes applicables aux activités de renseignement de sécurité aideraient les ennemis à les faire échouer. Le gouvernement reste de cet avis. Mais les plus récentes instructions du ministre traitaient de questions qui ne nécessitaient pas une cote de sécurité très confidentielle et depuis, des ministres ont rendu public le contenu de certaines d'entre elles. À titre d'exemple marquant, mentionnons l'instruction sur les exigences nationales en matière de renseignement dont les principaux éléments furent dévoilés par le Solliciteur général dans une allocution prononcée en 1989.

Le gouvernement estime que l'actuelle disposition de la Loi sur le SCRS qui exempte les instructions du ministre d'un examen parlementaire automatique en vertu de la Loi sur les textes réglementaires devrait être maintenue. Comme nous l'avons déjà mentionné, le CSARS reçoit copie des instructions du ministre. Le gouvernement est toutefois prêt à mettre les grands principes des principales instructions du ministre à la disposition du Parlement et du public. Les chapitres II et V contiennent beaucoup d'informations en ce sens, et les déclarations annuelles du Solliciteur général peuvent contribuer à tenir le Parlement informé des nouvelles instructions au fur et à mesure qu'elles sont données.

Un deuxième examen par le Parlement

Cinq ans ne constituent pas un long intervalle pour mettre en oeuvre des lois qui créent de nouveaux organismes d'envergure. Comme les paragraphes précédents l'indiquent, le gouvernement appuie pleinement l'idée de fournir au Parlement plus de renseignements pour l'aider à s'acquitter de ses responsabilités, mais, pour le moment, il n'est pas prêt à envisager des modifications structurelles susceptibles de rompre l'équilibre de l'appareil de sécurité nationale inauguré en 1984. Même si des changements se révélaient nécessaires dans l'avenir, le gouvernement estime qu'il serait prématuré de songer à des mesures comme l'accroissement des pouvoirs du CSARS ou la création d'un sous-comité permanent chargé de surveiller les questions de renseignement de sécurité - ces mesures nuiraient peut-être à l'indépendance des législateurs qui devraient alors assumer certaines des responsabilités de l'exécutif du gouvernement.

Le Comité spécial lui-même a hésité à formuler des recommandations générales sur la façon dont le Parlement devrait procéder à long terme pour examiner les questions de sécurité. Il a par ailleurs proposé deux solutions, dont l'une prévoit la tenue d'un autre examen parlementaire de la Loi sur le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité. Le gouvernement accepte cette idée et s'engage à prendre les dispositions pour qu'un autre examen commence en 1998.